الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الضمنية

(دراسة مقارنة – مصر– الأردن– قطر)

Judicial Surveillance over implied Administrative Decisions

(A Comparative Study between Egyption-Jordanian- and Qataries Legislations).

اعداد الطالـــــب

ناصر محسن محمد آل عذبة

إشـــــــراف

الأستاذ الدكتور

علي خطار شطناوي

قدمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في

الدراسات القانونية العليا القانون العام

تخصص القانون الإداري

كلية الدراسات القانونية العليا

جامعة عمان العربية للدراسات العليا

2009

ب

التفويض

أنا **ناصر محسن محمد العماني آل عذبة** أفــوض جامعــة عمــان العربية للدراسات العليا بتزويد نسخ من رسالتي للمكتبات أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص عند طلبها.

الاسم: ناصر محسن محمد العماني آل عذبة

التوقيع:

التاريخ: ١٧/٣/٢٠٠٩م

ج ء ة

قرار لجنة المناقشة

نوقشت رسالة الماجستير للطالب ناصر محسن محمد العماني آل عذبه بتاريخ 2009/2/22

وعنوانها: **(الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الضمنية (دراسة مقارنة-مصر-الأردن-قطر)**

وأجيزت بتاريخ 2009/2/22

أعضاء لجنة المناقشة		التوقيع
1- د.سليمان بطارسه	(رئيساً)	....
2- أ.د.علي شطناوي	(مشرفاً وعضواً)	....
3- د.حمدي قبيلات	(عضواً)	....

إهداء

في البداية أتقدم بإهداء هذا العمل المتواضع إلى وطني الغالي (دولة قطر)

وإلى سيدي ووالدي صاحب السمو الشيخ / حمد بـــن خليفة آل ثاني أمير دولة قطر ، وإلى ســيدي ســمو الشيخ / تميم بن حمد آل ثاني ولي العهد الأمين ، وإلى مثلي الأعلى في طلب العلم سمو الشيخة / موزة بنــت ناصر المسند .

كما أهدي هذا العمل إلى والدي ووالدتي إكراماً لهمــا وهذا الإهداء ماهو إلا (نقطة) في (بحر) ما قــدماه لي ..

شكر وتقدير

أتقدم في هذا المقام بالشكر الجزيل إلى الأستاذ الدكتور / علي خطـــار شطناوي ، عرفاناً مني على الجهد الذي بذله لإنجاح هذا العمل ، والذي قام بتوجيهي أثناء البحث في موضوع هذه الدراسة فله مني كل التقدير والشكر..

الفهرس

الرقابة القضائية على القرارات الإدارية الضمنية

(دراسة مقارنة – مصر – الأردن – قطر)

إعداد

ناصر محسن محمد آل عذبة

الأستاذ الدكتور

علي خطار شطناوي

ملخص

القرارات الإدارية الضمنية هي تلك القرارت التي يفترض المشرع صدورها بسبب سكوت الإدارة عن طلب أو تظلم يقدمه إليها الأفراد ، وذلك بعد مضي مدة يحددها القانون بعدها يتحول هذا السكوت إلى رفض أو قبول.

وسبب تدخل المشرع في هذه الحالة هو إحترام لمبدأ المشروعية من جهة ، وحماية لمصالح الأفراد تجاه موقف الإدارة الصامت من جهة اخرى.

وسبب إختياري لموضوع هذا البحث هو عدم وضوح هذا النوع من القرارت الإدارية وذلك (من وجهة نظري) لقلة الدراسات المطروحة في هذا المجال ، إلى جانب قلة الأحكام القضائية الصادرة بهذا الخصوص.

وتتمثل أهمية هذا البحث في وضع الخط الفاصل بين القرار الإداري الضمني والقرار الإداري السلبي ، لأن هذين القرارين تم الخلط بينهما في أكثر من موضع فقهياً وقضائياً كما هو مبين في متن الرسالة.

وعلى ضوء ما سبق ، فإن هذه الدراسة هي رد على القائلين بوجوب الفصل التام بين السلطات وحجتهم في ذلك أن الفصل التام بينها يجعل كل سلطة تقوم بعملها على أكمل وجه دون الخوف من تدخل سلطة أخرى وهو – برأينا – يخفي في طياته الكثير من الأمور غير المقبولة.

ذلك أن هذه الدراسة تظهر الإدارة في صورة مرفوضة وهي صورة عدم احترام الأفراد وتجاهل رغباتهم من حيث عدم الرد على طلباتهم أو تظلماتهم فتلتزم الصمت نحو ما قدم إليها ، فتدخل المشرع ليجعل من هذا الصمت رفضاً أو قبولاً للطلب أو التظلم المقدم إليها بعد مضي فترة يحددها ، وأيضاً تدخل القضاء ، وذلك في حالة ما إذا تقدم كل من يرفض هذا الصمت لإلغاء هذا القرار الضمني والتعويض عنه إذا تبين عدم مشروعيته ، وهنا أصبحت الإدارة ملزمة أمام كلٍ من التشريع والقضاء باحترام الأفراد وإجابتهم رفضاً أو قبولاً على النحو الذي سنبينه في هذه الدراسة وهي الرقابة القضائية على القرارت الإدارية الضمنية دراسة مقارنة بين مصر والأردن وقطر.

Judicial Surveillance over implied Administrative Decisions (A Comparative Study between Egyption- Jordanian- and Qataries Legislations).

BY

Nasser Mehsin Mohammed Al adba

Supervisor

Prof.Ali Khattar Shatnawi

Abstract

Implicit administrative decisions are the decisions assumed by the legislature to be taken as a result of the silence of the administration, on a request or complaint by individuals. After a period of time specified by law, this silence is altered to rejection or acceptance.
The reason for the intervention of the legislator in this situation is to respect the principle of legality on the one hand, and to protect the interests of individuals in case of silence of the administration on the other.
The reason for choosing this study is the lack of clarity in this type of administrative decisions, and from my point of view, because of the lack of studies in this field, as well as the lack of judicial decisions issued in this regard.
This study is considered an important study because it draws the borderline between the implicit administrative decision and the negative administrative design, because these decisions have been confused on more than one jurisprudential and judicial subjects, as shown in this thesis.
In the light of the foregoing, the present study is a response to those who Advocate the separation of powers, as well as a response to their argument that total separation makes each one operate perfectly without fear of interference from other powers, which in my conceral a lot of unacceptable issues.
This Study shows the administration in an unacceptable image that lacks respect for individuals and ignores their wishes as exemplified in its failure to respond to their demands or grievance, it remains silent on what has been presented to it. The legislature's interference makes this silence turn into even a rejection or an acceptance of the demand or grievance submitted to it after a period determined by him.
In addition, legislator inferences when those harmed by this silence request the repeal of the resolution and compensation in case legitimacy is evident the administration is obliged by both the legislate of and the judiciary to respect the individuals and respond to them by refusal or acceptance.

الفصل الأول : مفهوم القرار الإداري الضمني

في هذا الفصل ، سنبين تعريف القرار الإداري الضمني ، إلى جانب الشروط اللازمة لقيام هذا القرار ، وذلك في المبحث الأول ، ثم سنتعرض للفرق بين القرار الضمني والقرارات الإدارية الأخرى ، كالقرار السلبي والقرار الصريح في المبحث الثاني من هذا الفصل :

المبحث الأول : تعريف القرار الإداري الضمني وشروط وجوده :

المطلب الأول : تعريف القرار الإداري الضمني :

يعرف القرار الضمني من جانب الفقه بأنه ذلك الموقف الذي تكشف ظروف الحال دون إفصاح على أن الإدارة تتخذه حيال أمر معين([1]) ، ويستدل على وجوده من الظروف والملابسات التي تعد من القرائن القانونية أو القضائية الدالة على اتجاه معين لإرادة الإدارة (2) ، ومن ثم يُستدل على القرار الضمني عن طريق قرائن وملابسات قانونية أو قضائية بصدد موقف معين للإدارة إزاء حالة تتمتع بصددها بسلطة تقديرية([3]).

ويعرفه آخرون بأنه " قرار يستنتج من سكوت الإدارة ، يفترض المشرع في ضوء ما تكشف عنه ظروف الحال من غير إفصاح في شكل خارجي بأن الإدارة تتخذه حيال أمر معين أو طلب ما ، كما في حالة تقديم طلب أو تظلم إلى جهة الإدارة فتصمت ولا تجيب بالقبول ولا حتى بالرفض ، ويستمر هذا السكوت فترة معينة من الزمن تحدد في القانون ، وبانتهاء هذه الفترة يفترض المشرع صدور قرار إداري بالرفض أو القبول([4])".

---

[1] (م.حمدي ياسين عكاشة– القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة–1987–ص 287 وما بعدها)

[2] (أ.د.محمود عاطف البنا ، الوسيط في القضاء الإداري _1990 ص 82) "

[3] (د.رأفت فودة، عناصر وجود القرار الإداري، دراسة مقارنة، 1990، المؤسسة الفنية للطباعة و النشر، ص89 وما بعدها)

[4] (د. خالد الزبيدي ، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري، مجلة الحقوق ص 355).

وعلى ذلك ، فالقرار الضمني الذي ينتج عن سكوت الإدارة إما أن يكون قراراً إدارياً بالرفض وإما بالموافقة ، وذلك بعد انقضاء المدة التي تطلب المشرع مضيها ، حتى يتشكل هذا الصمت أو السكوت إلى قرار إداري ، ومن أمثلة **القرار الإداري الضمني بالموافقة** فيما قدم إليها من طلبات أو تظلمات ما نصت عليه المادة 97 من القانون 47 لسنة 1978 والخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة في جمهورية مصر العربية بقولها"... ولا تنتهي خدمة العامل إلا بالقرار الصادر بقبول الاستقالة ، ويجب البت في طلب الإستقالة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه وإلا اعتبرت الاستقالة (مقبولة) بحكم القانون ، ما لم يكن الطلب معلقاً على شرط أو مقترناً بقيد ، وفي هذه الحالة لا تنتهي خدمة العامل إلا إذا تضمن قرار قبول الاستقالة إجابة إلى طلبه " ، وما ورد بالمادة رقم 7 من القانون رقم لسنة 1976 بشأن تنظيم أعمال البناء ، حيث تنص على أنه "يعتبر بمثابة موافقة على طلب الترخيص ، انقضاء المدد المحددة للبت فيه ، دون صدور قرار مسبب من الجهة المختصة بشؤون التنظيم برفضه أو طلب استيفاء بعض البيانات" . ومن أمثلة ذلك ما جاء في قانون الخدمة المدنية القطري في المادة 109 الخاصة بالقبول الضمني للاستقالة التي نصت على أن " للموظف أن يستقيل من وظيفته ، وتكون السلطة المختصة بقبول الاستقالة هي السطة المختصة بالتعيين ، ويشترط لقبول الاستقالة أن تكون مكتوبة وخالية من أي قيد أو شرط ومحدداً بها تاريخ انتهاء الخدمة، ويجب البت في طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها وإلا اعتبرت مقبولة بحكم القانون ، ومع ذلك يجوز خلال هذه المدة تأجيل قبول الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل لمدة مماثلة ، وإذا أحيل الموظف إلى المحاكمة التأديبية فلا تقبل استقالته إلا بعد صدور قرار في الدعوى بغير جزاء العزل أو الفصل" .

وما نصت عليه المادة 39 (الفقرة ب) من نظام الهيئة التدريسية في الجامعة الأردنية رقم 48 لسنة 2003 الخاص بأحكام الاستقالة في نظام الهيئة التدريسية في الجامعة الأردنية بقولها " يبلغ

عضو الهيئة التدريسية القرار بشأن استقالته خلال مدة لا تزيد على ثمانية أسابيع من تاريخ تقديمها وإلا اعتبرت مقبولة" .

ومن جانب آخر قد يفترض المشرع سكوت الإدارة ومضي المدة **قراراً ضمنياً بـــالرفض** و أهم ما جاء في ذلك ما نصت عليه المادة 24 من القانون 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة المصري في فقرتها الثانية ، التي تتحدث عن ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، حيث نـــصت بـــأن "...ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصـــدرت القـــرار أو الهيئـــات الرئاسية ، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمـــه ، وإذا صـــدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبّباً ، ويعتبر مضي ستين يوماً من تاريخ تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة **بمثابة رفضه** ، ويكون ميعاد رفع الـــدعوى بـــالطعن فـــي القرار الخاص بالتظلم ستين يوما من تاريخ انقضاءالستين يوماً المذكورة " ، وكـــذلك نـــص المادة 6 من القانون رقم 7 لسنة 2007 في القانون القطري التي تقرر "...ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية ، ويجب أن يبت في التظلم خلال ستين يوماً من تقديمـــه ، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ، ويعتبر فوات ستين يوماً على تاريخ تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه"

وما ورد في المادة 167من النظام رقم 30 لعام 2007– نظام الخدمة المدنيـــة الأردنـــي – والذي نص في الفقرة (أ) منه على ما يلي "...تكون الاستقالة التي يقدمها الموظـــف خطيـــة وغير مشروطة ، ، وتقدم إلى المرجع المختص بإتخاذ القرار بتعيين المماثل له في الدرجـــة والراتب ، فإذا لم يصدر القرار بقبولها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها فتعتبر مرفوضة "

وفي ضوء ما تقدم فإن **القرار الإداري الضمني برأينا هو** "سكوت الإدارة فترة مـن الـزمن يحددها القانون نحو طلب أو تظلم يقدم إليها ، وبانقضاء هذه الفترة يتحول سكوتها إلى رفض أو قبول بمقتضى القانون ، و تكون سلطتها فيما قدم إليها من طلبـات أو تظلمـات سـلطة تقديرية"

و سنقوم فيما يلي ببحث شروط وجود القرار الإداري الضمني في المبحث الثاني و الـذي سيتناول أجزاء هذا التعريف تفصيلاً.

المطلب الثاني : شروط وجود القرار الإداري الضمني:

لا يُعَدّ امتناع الإدارة عن ممارسة اختصاصها قراراً إداريا ضمنياً ، إلا إذا توافرت الـشروط التي حددها القضاء الإداري ، والتي يترتب على تخلفها أو تخلـف إحـداها اسـتبعاد فكـرة القرارات الضمنية للإدارة[1] وهذه الشروط هي:

أولا : التزام الإدارة الصمت نحو ما قدم إليها من طلبات أو تظلمات :

وهو ما عبر عنه بعض الفقهاء بسكوت الإدارة العامة[2] ، ويقصد به عدم قيام الإدارة بـالرد على ما تقدم به أصحاب الشأن من طلبات أوتظلمات . و بالتالي ، فإن عدم الإفـصاح عمـا يجول في مكنون الإدارة لا يؤخذ بمطلقه، لأن ذلك يجعل الأفراد تحت رحمـة الإدارة وهـذا غير جائز، والسبب في ذلك أننا في عصر يستوجب احترام رغبات الأفراد وإشباعها ما دامت هذه الرغبات لا تخالف النظام العام والقوانين السارية ، كما أن في ذلك إعاقة لمجرى الحيـاة اليومية للأفراد، وتعطيل مصالحهم بغير مقتضى . ولهذا، فقد تدخل المشرع للحد من سـلطة الإدارة وجعل هذا الصمت رفضاً أو قبولاً بعد مضي فترة محددة قانوناً، افتـرض المـشرع فيها أن الإدارة قادرة خلالها على دراسة الطلب أو التظلم دراسة كافية لكـسر حـاجز هـذا الصمت .

---

[1] (د.علي خطار شطناوي- صمت الإدارة العامة- بحث مقدم إلى الجامعة الأردنية- مجلة دراسات27 عدد2- ص472)

[2] (د.علي خطار شطناوي- مرجع سابق- ص473)

وصمت الإدارة أمر يتشارك فيه كل من القرار الإداري الضمني و كــذلك القــرار الإداري السلبي ، وهو ما سبب باعتقادنا اللبس الحاصل لدى البعض في ماهية القرار الإداري الضمني وتسميته بالقرار السلبي للإدارة أو العكس ، وقد وقع في هذا الخلط أيضاً رجــال القــضاء ، حيث صيغت كثير من الأحكام القضائية في مصر ، المفهوم السابق نفسه ،ومن أمثلتها حكــم المحكمة الإدارية العليا الذي قالت فيه (إن فوات المهلة المذكورة المنصوص عليها في المــادة 48من القانون رقم 117 لسنة 1958 بإعادة تنظيم النيابة الإدارية دون أن يصدر قرار بتعيين من فاته التعيين في التشكيل الجديد لجهاز النيابة الإدارية في وظيفة عامة مماثلة لوظيفته على الوجه الذي بينه القانون ، إنما يكشف عن نية الإدارة واتجاه إرادتها إلى رفض إجــراء هــذا التعيين ، ويعتبر هذا التصرف من جانبها بمثابة قرار إداري بالامتناع عن تعيين من لم يشمله قرار إعادة التشكيل الجديد في أية وظيفة أخرى ،وذلك تأسيسا على أنه متى **أوجب القــانون** على الإدارة اتخاذ قرار خلال **مهلة حددها سلفا فإنه بانتهاء هذه المهلة دون أن تصدر هذا القرار... يتحدد بهذا الموقف السلبي المقيد بميعاده..**

فإن اختار – صاحب الشأن– سبيل الطعن فإن ذلك ينبغي أن يتم لزاماً في ميعــاده المقــرر وطبقا للإجراءات التي رسمها القانون، فإن هو لم يفعل فإن تصرف الإدارة يصبح حــصينا من الإلغاء)([1])

ويتبين من الحكم السابق الخلط الواضح بين القرار الضمني والقرار السلبي ، والقرار السلبي كما هو معلوم لا يتحدد بمدة معينة، بل الذي يتحدد بمدة هو القرار الضمني ، الذي يصبح بعد انتهائها قراراً إما بالقبول وإما بالرفض بحسب ما ينص عليه المشرع.

ثانيا : أن تكون صلاحية الإدارة تقديرية حول المسألة المعروضة عليها وليست مقيدة

---

[1] -المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 9/548ق- جلسة 1967/3/25- السنة 12 ص 780 المشار اليه في مؤلف م.حمدي ياسين عكاشه – مرجع سابق- ص 422

نقصد بالصلاحية التقديرية أي السلطة التي تباشرها الإدارة نحو اختصاصاتها بالنسبة لما قدم إليها من طلبات أو تظلمات ، وذهب الأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي إلى القول "إنه ما دام لا توجد قواعد قانونية تحدد مسلك الإدارة ، فمعنى هذا أننا بعيدون عن السلطة المقيـــدة ، وعلى الإدارة إذن أن تقرر وحدها أن هذا الإجراء ملائم أو غير ملائم ،أعني أن لها أن تزن وحدها ملاءمة قراراتها للظروف الواقعية "[(1)].

فالفقه متفق على أن السلطة التقديرية للإدارة بصدد قراراتها الإدارية تتحقق كلما تخلى القانون – الذي يشمل كل القواعد التي تحكم نشاط الإدارة – أيّـًا كان مصدرها بمقتضى الدستور أو القوانين أو اللوائح عن تحديد أو تنظيم جانب أو عنصر من عناصر قرار الإدارة أو نشاطها . وحيثما تولى القانون تنظيم هذا الجانب أو هذه العناصر بقواعد جامدة و ملزمة ، فإن الإدارة تكون مقيدة بالالتزام بأحكام هذه القواعد الآمرة ، بحيث يكون هذا الجانب مطابقاً لما فرضـــه القانون أو مخالفاً له.

وبعبارة أخرى، فإن السلطة التقديرية تثبت للإدارة عنـــدما لا يكـــون مـــسلكها محـــددا ً أو منصوصاً عليه مقدمًا في القانون ، ويكون اختصاص الإدارة مقيداً عندما يكون مـــسلكها قـــد تحدد سلفاً في قواعد القانـــون[(2)] ، فإذا كان للإدارة سلطة تقديرية في إختيار وقت و مناســـبة إصدار القرار الإداري فلا معقب عليها ، إلا أن هنالك أحكاماً على ما قررته محكمة القـــضاء الإداري المصرية بقولها "...إن ملاءمة الوقت الذي تجري فيه حركة الترقيات أمر متـــروك لتقدير المصلحة للإدارة بلا معقب عليها ما دام لم يثبت إساءة استعمال لسلطتها ، و ما دام أن اختيار الوقت الملائم لشغل الدرجات الخالية بالوزارة أمر متروك لتقدير الـــسلطة الإداريـــة تتصرف فيه بما تراه مناسبا و محققا للمصلحة العامة ، ولا التزام عليها قانونـــا فـــي شـــغل الدرجات الخالية في ميعاد معين–

---

[1] - (أ.د.مصطفى أبو زيد فهمي –القضاء الإداري ومجلس الدولة-الطبعة الخامسة ص 378).

[2] – (د. سامي جمال الدين – قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة – 1992ص 21)

فلا محل لما ينعاه المدعى عليها من تراخيها في إصدار القرار بترقيته رغم خلو الدرجة إلا ...أنه وإن كان اختيار **الوقت الذي تجري فيه الترقية من الملائمات التي تستقل بها الإدارة ولا معقب عليها في ذلك –إذا وضح أن تراخي الوزارة في إجراء الترقيات لم يكن مبعثه تحقيق مصلحة عامة بل كان الغرض منه تفويت حق الموظف في الترقية التي يستحقها– فإن تصرفها على هذا الوجه يخضع ولا شك لرقابة المحكمة باعتباره تصرفاً غير مشروع**"[1]

ويتضح من الحكم السابق أن السلطه التقديرية للإدارة تثبت عندما لا يلزمها القانون بإصدار القرار ، إلا أن المحكمة تراجعت عن المبدأ الذي قررته من قبل وجعلت للموظف الحق في التظلم من القرار الإداري بخصوص الترقية وطلب إلغائه إذا تبين أن غرض الإدارة هو تفويت الترقية ؛ لأن الإدارة وإن كانت شخصاً معنوياً لا تخضع للأهواء أو لا تحركها الأغراض الشخصية نحو حاجة ما ؛ لأن القانون عندما أضفى عليها هذه الشخصية إنما كان لقيام الإدارة بالأعباء التي حددها القانون من حقوق وواجبات ، إلا أن الذي يقوم بهذه الأعباء هم أشخاص طبيعيون تحركهم العواطف النفسية والأهواء الشخصية ، فقد يكون رجل الإدارة قد رفض ترقية أحد الموظفين لعداوة بينهما أو لغرض في نفسه ، وهذا ما قد يحدث لأن الإنسان بطبيعته غيرمعصوم من الخطأ، ورجل الإدارة إنسان قد يخطئ.

وإذا قلنا إن سلطة الإدارة سلطة مقيدة في هذا الشرط ، فإننا لا نكون أمام قرار إداري ضمني وإنما نكون بصدد القرار الإداري السلبي بالامتناع ، وهذا ما سنبينه تفصيلا في المبحث الثاني من هذا الفصل.

ثالثا : مضي الفترة التي يحددها القانون لإعتبار سكوت الإدارة رفضا :

يجب لاعتبار سكوت الإدارة في أمرلها فيه سلطة تقديرية قراراً ضمنياً أن تمضي المدة التي حددها القانون لاعتبار هذا السكوت قراراً ضمنياً بالرفض . وعند قولنا بالرفض إنما هو لبيان

[1] – الدعوى رقم 6/619 ق – جلسة 4 من ديسمبر 1952–ص97

أن الطاعن في الرفض لا يتصور أن يطعن في القبول ، فكما قلنا ان القــرار الــضمني قــد يتحول إلى رفض أو قبول بعد مضي الفترة القانونية ، فالقرار الضمني بــالقبول إنمــا كــان لإجابة صاحب الطلب أو التظلم إلى ما تقدم به أو عدم التصور القائم هو قيام هذا الــشخص بالطعن في قرار الإدارة لما تقدم به إليها لأن حاجته أصلا تقتضي القبول ، وإلا لمــا تقــدم أصلاً بهذا الطلب أو التظلم ، وهذه الفترة يجب النص عليها قانوناً. فليس في ذلــك اجتهــاد قضائي ولا يقوم القاضي بتحديد هذه المدة ، ومن أمثلة ذلك ، ما نصت عليه المادة 24 مــن القانون رقم 47 لسنة 1972 بتنظيم مجلس الدولة المصري الحالي "...**و يجب أن يبــت فــي التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه ، و إذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبَّباً ، و يعتبر مضي ستين يوماً من تاريخ تقديم التظلم دون أن تجيب عنه الــسلطات المختــصة بمثابة رفضه** "، وأيضا ما ذكرته المادة 6 من القانون رقم 7 لسنة 2007 الخــاص بإنــشاء الدائرة الإدارية و تنظيم اختصاصتها في القانون القطري بقولها "**ويعتبر فوات ستين يومــاً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السطات المختصة بمثابة رفضه ، و يحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني بحسب الأحوال** ". وعليه فإن القرار يكــون ضمنياً إذا اعتبر المشرع بنص صريح بأن السكوت يكون رفــضاً إذا مــضت عليــه فتــرة معينة([1]).

[1] - حمدي ياسين عكاشة- مرجع سابق- ص 405.

المبحث الثاني : تمييز القرار الضمني عن بعض صور القرارات الإدارية الأخرى

القرار الضمني كما رأينا في التعريف السابق يحتوي على عدة عناصر، هي أن يكون هنالك سكوت من جانب الإدارة نحو طلب أو تظلم مقدم إليها ، و أن تكون سلطة الإدارة نحو الطلب أو التظلم المقدم إليها سلطة تقديرية لا مقيدة ، إلى جانب مضي الفترة التي حددها القانون حتى يتحول سكوت الإدارة إلى قرار إداري ضمني سواء أكان بالرفض أم القبول .

ويشترط توافر هذه العناصر مجتمعة للقول بوجود القرار الإداري الضمني ، وتخلف إحداها لا يؤدي بنا للقول بأننا أمام هذا النوع من القرارات ، وإنما نكون أمام صور أخرى من القرارات الإدارية .

وللتفرقة بين القرار الضمني والقرارات الإدارية التي قد تختلط به وبخاصة القرار السلبي، فإننا في هذا المبحث سنقوم ببيان الفرق بين القرار الإداري الضمني و القرار الإداري السلبي ، وكذلك الفرق بين القرار الإداري الضمني و القرار الإداري الصريح.

المطلب الأول : تمييز القرار الضمني عن القرار السلبي :

سنعالج التفرقة بين القرار الضمني و القرار السلبي على ثلاثة فروع، نخصص الفرع الأول منها لتعريف القرار الإداري السلبي ، والثاني لبيان شروط وجود القرار السلبي، والثالث للوقوف على الفروق بينه وبين القرار الإداري الضمني.

الفرع الأول : تعريف القرار الإداري السلبي : يعرف القرار الإداري السلبي بأنه " **امتناع الإدارة عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه بحكم القانون** "[1] وقد استقرت أحكام المحاكم على تبني هذا التعريف على ما سنبين لاحقا.

[1] - رأفت فودة – مرجع سابق – ص274

وعلى ذلك، فإن تعريف القرار السلبي يبين الفرق بينه و بين القرار الضمني للإدارة وكما قلنا سابقاً فإن تخلف عناصر وجود القرار الضمني أو إحداها يؤدي إلى غياب القـرار الإداري الضمني ؛ كما أن للقرار السلبي عناصر يؤدي وجودها مجتمعة إلى إثباته وتخلـف إحداها يؤدي إلى انتـفاء القرار الإداري السلبي وهذه العناصرهي :

أولا : امتناع الإدارة أو رفضها لإصدار القرار

يقصد به عدم قيام الإدارة بإصدار القرار الذي ألزمها القانون بإصداره ، ويتجلى ذلك في عدم ردها على طلبات الأفراد أو تظلماتهم سواء بالقبول أو الرفض[1].

فالإدارة لا تفصح عن إرادتها في التدخل و اتخاذ قرار في المسألة المعروضة عليها لا بالقبول ولا الرفض[2] ، و يتبين أن هذا الامتناع رغم كونه سكوتاً من جهة الإدارة فإنه يُعَدّ خروجاً منها على النص الملزم لها بإتخاذ القرار، فالامتناع يفهم منه مخالفة الجهة الإداريـة للنصوص واجبة التنفيذ والملزمة لها بضرورة التدخل لإصدار قرارها الإداري[3]. و عليـه، فالإدارة لا تعلن عن إرادتها للسير في اتجاة معين بالنسبة للموضوع الذي أوجب القانون عليها اتخاذ موقف بشأنه ، وإن كانت في الوقت ذاته تعلن عن إرادتها الصريحة (في الامتنـاع) عن اصدار قرار كان يتعين عليها إصداره[4] ويعد الامتناع قراراً إدارياً سلبيا إذا صدر مـن فرد أو مجلس أو لجنة ، إلا أن الخلاف ثار حول الامتناع الذي يظهر من جهات إدارية ذات اختصاص قضائي، وما إذا كان موقفها يشكل قراراً إدارياً من عدمه[5] .

---

1 – د.خالد الزبيدي – مرجع سابق– ص340

2 – د . نواف كنعان – القانون الإداري – الكتاب الثاني – ط1 – دار الثقافة عمان 2003 ص 286-287

3 – د. رأفت فودة – مرجع سابق – ص65

4 - م..حمدي ياسين عكاشة – مرجع سابق – ص 372.

5 - د.خالد الزبيدي – مرجع سابق – ص 342

وكما يرى الفقه ، فقد اعتبر المشرع المصري[1] وكذلك الأردني[2] قرارات الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي هي قرارات إدارية سلبية تقبل الطعن أمام القضاء الإداري بالإلغاء.

ثانيا : وجود التزام قانوني على الإدارة بإصدار القرار (سلطة مقيدة) :

يقصد بوجود الالتزام القانوني أن اختصاص الإدارة نحو ما عرض عليها من طلبات أو تظلمات هو اختصاص مقيد وليس تقديرياً[3] وذلك بمقتضى الدستور أو التشريعات أو اللوائح . فيعد امتناع الإدارة عن إصدار لائحة تنفيذية أو تفسيرية أورفضها أو لائحة من لوائح الضبط ألزمها النص بإصدارها بمنزلة قرار إداري سلبي ، لأن الدستور يلزم الإدارة بإصدارها ، بل يمتد مصدر الإلزام إلى ما دون اللوائح ليشمل التعليمات الصادرة من الجهات الإدارية العليا([4])

و هذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها (...بالرجوع إلى التعليمات العامة للنيابات ، يتضح أن ثمة التزاماً يقع على أقلام الكتاب كل في دائرة إختصاصه مؤداه إعطاء صورة الحكم الجنائي دوماً و مباشرة لكل من يطلبها ، ومن حيث إن التعليمات المشار إليها هي في حقيقتها توجيهات ملزمة أصدرها النائب العام إلى وكلائه و موظفي أقلام الكتاب؛ فمن ثم يكون القرار السلبي بالإمتناع عن إعطاء المطعون ضدهم صورة الحكم المطلوبة غير قائم على سببه المبرر له قانوناً)([5]).

ثالثا : عدم تحديد ميعاد معين للإدارة في إصدار القرار الإداري :

يقصد بهذا الشرط أن القانون لم يحدد مدة زمنية ؛ ليتحول موقف الإدارة بعدها إلى رفض أو قبول التظلم أو الطلب المقدم إليها لإتخاذ قرار بشأنه . وهذا الشرط هو الذي أوجد

---

[1] د.سليمان الطماوي – القضاء الإداري – الكتاب الأول قضاء الإلغاء ط 7 دار الفكر العربي – القاهرة 1996م ص 214- 222

[2] د. نواف كنعان– القضاء الأداري– دار الثقافة عمان 2002 ص 155 – 161

[3] د. رأفت فودة– مرجع سابق – ص64

[4] د.سامي جمال الدين قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة القاهرة 1992ص56

[5] الدعوى رقم 724 لسنة 26ق جلسة 1982/2/27 والمشار اليه في مؤلف م. حمدي ياسين عكاشة – مرجع سابق – ص 389 – 390

الفرق الواضح بين القرار الإداري الضمني و القرار الإداري السلبي ، حيث إنه بتحديد المشرع للمدة الزمنية التي يتحول سكوت الإدارة فيها إلى قرار بالرفض هو ما يميز القرار الإداري الضمني ، أما بالنسبة للقرار السلبي فإنه يقوم بمجرد امتناع الإدارة عن إصدار قرارها لإجابة صاحب الطلب أو التظلم إلى مطلبه.

وهنالك أهمية كبيرة لهذا الشرط خصوصاً بالنسبة لمواعيد الطعن و كيفية حسابها و هو ما سنبينه لاحقا في الفصل الثاني ، إلا أن ما يهمنا هنا هو أن القرار السلبي لا يشترط مضي مدة معينة على الرفض أو الامتناع ، بل يكفي أن تقف جهة الإدارة هذا الموقف لكي يبني المشرع على موقفها قراراً سلبيا ، وهو قرار مستمر ما دامت حالة الرفض أو الامتناع قائمة [1] ، ومع ذلك فإن تحديد المشرع ميعاداً معينا لجهة الإدارة لإصدار قرارها من دون النص صراحة على قيام قرينة قاطعة على الرفض لا يعني سوى البت في الطلبات المقدمة إليها ، فلا ينشأ قرار ضمني بالرفض في هذه الحالة[2]

وعلى ما تقدم تمثل الشروط السابقة أساسا لوجود القرار الإداري السلبي الذي يمثل صورة من صور القرار الإداري . وسنقوم بالبحث في التمييز بينه وبين القرار الإداري الضمني ، على أننا قبل ذلك سنعرض لبعض ما جاء في أحكام المحاكم بخصوص القرار الإداري السلبي ، ومنها حكم محكمة القضاء الإداري المصرية والتي قالت فيه (.. لكي نكون بصدد قرار إداري سلبي يتعين أن يكون القانون قد فرض على الإدارة اتخاذ قرار معين بلا أدنى تقدير لها في هذا الشأن ، ورغم توافر الشروط المقررة على النحو المحدد تشريعاً ، فإن جهة الإدارة قد أصمت أذنيها عن نداء القانون والتزمت السلبية ، ولم تنهض لاتخاذ القرار الذي

---

[1] (د. خالد الزبيدي – مرجع سابق ص 348).

[2] (د. أحمد محمود جمعة – اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الإدارية للأفراد وتطبيقها في العمل – منشأة المعارف – الإسكندرية 1988م ص 40 – 44).

الذي فرض عليها المشرع اتخاذه ، أما إذا لم يكن إصدار مثل هذا القرار واجباً فــإن امتناعها عن إصداره لا يشكل قراراً سلبياً مما يقبل الطعن فيه بالإلغاء)[1] .

وكذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية بأن (ثمة مبادئ اســتقر عليهــا الفقــه والقضاء الإداري بشأن تنفيذ الأحكام مفادها أنه يتعين على الجهات الإدارية المبادرة إلى تنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام في وقت مناسب من صدورها وإعلانها ، فإن هــي تقاعــست أو امتنعت دون محل أو بغير سبب سائغ عن التنفيذ اعتبر ذلك قراراً سلبياً مخالفاً للقانون ممــا نصت عليه المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة ، ويحق لكل ذي مصلحة أن يطلب وقــف تنفيذه وإلغاءه والتعويض عنه)[2].

وأيضا في حكمها التالي نصت على (... أن القرار السلبي هو رفض السلطات الإداريــة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح ، وقد أفــصحت جهة الإدارة عن إرادتها في الامتناع عن عرض حالة المدعي على مجلس الوزراء، وهو أمر لا تستقل بالتصرف فيه إذ كان يتعين عليها عرض كافة الطلبات التي ترفع إليها طالما ما دام قد توافرت في أصحابها شروط تطبيق قراريه سالفي الذكر ، والوزارة بتصرفها هذا تكون قد امتنعت عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه ؛وفقاً لقرار مجلس الوزراء مما يــشكل قراراً سلبياً يدخل في اختصاص القضاء الإداري) [3] .

[1]- في الدعوى رقم 1243 لسنة 46 ق جلسة 2002/12/1م والمنشورة في مجلة هيئة قضايا الدولة العدد 3 السنة 2003م ص 1 – 34) والمنشور في الهامش رقم (1)

[2] -(الدعوى 5932 لسنة 48 ق – جلسة 1994/8/18م ، غير منشور ، وكذلك الدعوى رقم 963 – 25 ق جلسة 1973/5/8م السنة 27 ص 245)

[3] محكمة القضاء الإداري – الدعوى رقم 14/774 ق – 1965/4/18م (مجموعة الخمس سنوات) ص 537

الفرع الثالث : الفرق بين القرار الإداري الضمني والقـــرار الإداري الـــسلبي :

تتلخص هذه الفروق في أربع نقاط أساسية ، وإيرادها كفيل بإيجاز التفرقة بين القرار الـــسلبي والقرار الضمني وسنعرض لها على النحو اللآتي:

أولاً : من حيث كون الصلاحية التي تتمتع بها الإدارة نحو الطلب أو التظلم المقدم إليها أهي صلاحية تقديرية أم صلاحية مقيدة؟. ونقصد بذلك ما إذا كان هنالك إلزام قانوني على عاتق الإدارة في اتخاذ إجراء معين من عدمه . ويتضح مما سبق قوله بالنـــسبة للـــسلطة المقيـــدة للإدارة بأننا لو قلنا – على سبيل المثال – إن الشخص المحكوم عليه بجريمة ما ، وصدر في حقه حكم بالحبس ؛ واجب الإدارة الذي يلزمها به القانون أن تقوم– في حالة انتهـــاء فتـــرة محكومية هذا الشخص– بإطلاق سراحه، فإذا تقاعست أو أهملت في ذلـــك وامتنعـــت عـــن إصدار قرار الإفراج ، فإن هذا الامتناع هو قرار سلبي يجوز الطعن عليه بالإلغاء، والمطالبة كذلك بالتعويض ، لأن ذلك واجب يقع على عاتق الإدارة بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها .

وتتمتع الإدارة بصلاحية تقديرية في حالة القرارالضمني من دون أن يلزمها القانون بالتـــدخل في وقت محدد ومن أمثلة ذلك ما حكمت به محكمة القضاء الإداري المـــصرية بقولهـــا " إذا كانت قرارات الترقية لا إلزام على جهة الإدارة بإصدارها قانونا ً وفقاً لما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا ، إذ إنها مسألة ملائمة لتستقل الإدارة بتقديرها حسب ظروف الحـــال ومقتضيات الصالح العام وحاجة العمل بلا معقب عليها في ذلك ما دام قد خلا تصرفها مـــن إساءة استعمال السلطة ،فإنها بذلك لا تدخل في عداد القرارات السلبية التي يخـــتص مجلـــس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل فيها)[1]. وكذلك حكم محكمة العدل العليا الأردنيـــة الـــذي جاء فيه (يعتبر في حكم القرارات الإدارية امتناع السلطة عن اتخاذ قرار كان من الواجـــب عليها اتخاذه، وفقا للقوانين

[1] الدعوى 21/907 ق في 1970/1/15م مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري السنة 24 ص 204 والمشار اليها فـــي مرجع د. خالد الزبيدي –مرجع سابق– ص **361**

والأنظمة ، والمقصود من عبارة – كان من الواجب اتخاذه – أن القـانون أو النظـام يلزمهـا باتخاذه ، ولا تعتبر الجامعة ملزمة بترفيع المستدعية وإن وصلت إلى نهاية الدرجـة التـي تشغلها طالما أن الشاغر غير متوفر) [1]

ثانياً : لم يحدد المشرع في القرارات الإدارية السلبية مدة معينة للإدارة لإصـدار قرارهـا، بعكس القرارات الإدارية الضمنية ، إذ حدد القانون مدة معينة تصدر الإدارة قرارها خـلال هذه الفترة وإلا اعتبر صمتها بعد هذه الفترة قبولاً ضمنياً.

وقد صدرت العديد من الأحكام مما يفيد عدم إلتزام الإدارة في موقفها السلبي بالإجابة خـلال مدة معينة ؛ وهذا ما جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها (.. إن المـدعى إنما يوجه طعنه إلى موقف الإدارة المتمثل في عدم تمكينه من استلام العمـل فـي التـاريخ المذكور وهذا الموقف يعتبر في حقيقته قراراً سلبياً بالامتناع من استلامه العمل – وهو حالة مستمرة متجددة عند الطعن عليه ما بقيت الإدارة على موقفهـا)[2]. أمـا بالنـسبة للقـرار الضمني ، فقد ذهبت محكمة القـضاء الإداري المـصرية فـي حكمهـا الـصادر بجلـسة 1965/6/15م إلى القول بأن (القرار الحكمي بالرفض – الضمني – هو الذي نصت عليـه المادة (22) من القانون رقم 55 لسنة 1959م والخاص بتنظيم مجلس الدولة الحالي رقم 47 لسنة 1972م بقولها (.. ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء سـتون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية ، أو في النشرات التي تصدرها المصالح، أو إعلان صاحب الشأن به .. وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبّباً، ويعتبر فوات ستين يوماً على

---

[1] (عدل عليا رقم 95/37 عدل عليا ، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا ، مجلة نقابة المحـامين العـدد 4 ، 5 سـنة 1996م ، ص 741 المشار اليه في مؤلف د. خالد الزبيدي – مرجع سابق– ص 361) .

[2] (الطعن 3688 لسنة 36 ق ، عليا جلسة 1992/11/24م الموسوعة الإدارية الحديثة لمبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوي الجمعية العمومية لمجلس الدولة من عام 1992م حتى 1997م ج 49 بإشراف المستشار حسن الفكهاني و د. نعيم عطية و د. عبد المنعم بيومي – الدار العربية للموسوعات القـاهرة 1999–2000م ص 577 – 578)

تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة (بمثابة رفضه) ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة)[1]

ثالثاً : القرار الإداري السلبي، كما عرفته الفقرة من المادة العاشرة في قانون مجلس الدولة المصري، الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1972م، جوهره الامتناع حيث (يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفضُ السلطات أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح) .

فالامتناع يتمثل في رفض الإدارة إصدار قرارها بإجابة صاحب التظلم أو مقدم الطلب إلى تظلمه أو مطلبه. أما بالنسبة للقرار الضمني فيختلف الوضع حيث إنه من الممكن بنص القانون أن يُعَدّ سكوتها هو رفض للطلب أو التظلم المقدم لها من صاحب الشأن، وأيضا يمكن أن ينص القانون على اعتبار سكوت الإدارة هو قبول للتظلم بعد فوات المدة التي حددها المشرع كما بينا في الأمثلة السابقة، ولذلك نرى أنه لا حاجة إلى التكرار.

رابعاً : بالنسبة لميعاد الطعن، فإنه يختلف في القرار السلبي عنه في القرار الضمني . فميعاد الطعن ينفتح في القرار السلبي باعتباره قراراً مستمراً سلبياً ما دامت الإدارة ممتنعة عن إصدار القرار ولا يتحدد بموعد معين ولا يفوت بفوات المدة وهو ما بينته محكمة القضاء الإداري بقولها (القرارات المستمرة كالقرارات السلبية الصادرة بالامتناع عن إصدار قرار معين ، كما هو الحال في الامتناع عن التأشيرة على الحكم بصلاحيته للشهر ، يجوز الطعن فيها في أي وقت دون التقيد بميعاد معين ، ذلك أن القرار يتجدد من وقت لآخر على الدوام ،

[1] - الدعوى رقم 19/24 ق جلسة 1965/6/15م مجموعة السنوات الخمس ص 572.

وذلك بخلاف القرارت الوقتية التي تخضع للميعاد)[1]. وهذا يختلف بالنسبة للقرار الـــضمني لأنه كما ظهر سابقاً إنه يتقيد بموعد معين يحدده القانون ، فإذا مرت مدة الطعن، فإن القرار الإداري يتحصن ضد الإلغاء ، ويحكم بعدم قبول الدعوى لفوات الميعاد.

المطلب الثاني : الفرق بين القرار الضمني والقرار الصريح :-

سنقسم هذا المطلب إلى فروع ثلاثة :- نعرض في الأول لماهية القرار الصريح وتعريفه .. وفي الثاني لشروط وجوده ، وفي الثالث في التمييز بينه وبين القرار الضمني .

الفرع الأول : تعريف القرار الإداري الصريح في الفقه والقضاء :-

عرف مجلس الدولة المصري القرار الإداري الصريح بأنه (إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح ، وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين ، متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً ، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة) ([2])

أما الفقهاء فقد حاولوا وضع تعريف للقرار الإداري الـــصريح ؛ إذ عرّفـــه الأســـتاذ الدكتور محمد ماهر أبو العينين بأنه " تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية بقصد إحداث أثر قانوني معين"([3]). وفي سياق الحديث نذكر أهم ما جاء في هذا الصدد من مبادئ قانونيـــة أقرها مجلس الدولة المصري في تعريف القرار الإداري منها " أن القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها مـــن ســـلطة عامـــة بمقتضى القوانين

---

[1] - حكم محكمة القضاء الإداري – الدعوى رقم 13/409ق-جلسة 1959/12/8 – س 14 ص154 والمشار اليه في مؤلف المستشار حمدي ياسين عكاشة – مرجع سابق – ص 425

[2] (المحكمة الإدارية العليا بجلسة 1988/11/26م طعن رقم 3413 لسنة 33 ق – مجموعة مبادئ السنة 34 الجزء الأول – مبدأ 27 – ص 189 وكذا حكمها الصادر في الطعن رقم 674 لسنة 12 ق – جلسة 1997/9/2م مجموعة مبادئ الخمسة عشر عاما 1980/65م – الجزء الثالث مبدأ 1 – ص 2019).

[3] (أ.د. محمد ماهر أبو العينين – الوسيط في شرح اختصاصات مجلس الدولة وفقا لأحكام المحكمة الإدارية العليا والنقض والمحكمة الدستورية العليا حتى بداية القرن 21 – الجزء الأول – ص 190)

واللوائح ؛ وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين ؛ متى كان ذلك ممكناً وجائزاً قانوناً ؛ وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة ، فمن أركان القرار الإداري أن يكون له محل ، وهو المركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه)([1]) ، وهذا ما قررته محكمة القضاء الإداري إلى جانب العديد من الأحكام الصادرة بهذا الخصوص .

الفرع الثاني :- شروط وجود القرار الإداري الصريح

يستلزم لقيام القرار الإداري الصريح وجود عدة شروط . لازمة لقيامه ، إذ بتخلفها جميعها أو بعضها، فإننا لا نكون أمام قرار إداري صريح بالمعنى القانوني وهذه الشروط هي :

أولاً : القرار الإداري الصريح هو تعبير عن الإرادة وإظهارها

ومؤدى ذلك ضرورة ظهور نية الإدارة إلى حيز الوجود الخارجي. وهذا هو المقصود بالإفصاح في التعريف السابق للقرار الإداري الصريح. وإظهار الإدارة بما تبطنه لا يفي بالضرورة أن يكون قراراً إدارياً إيجابياً ، وهذا هو المأخذ على تسمية بعضهم للقرار الصريح بالقرار الإيجابي، إذ إن القرار الإيجابي يوحي بموافقة جهة الإدارة على طلبات ذوي الشأن أو تظلماتهم و عدم رفضها . أما القرار الصريح فقد يكون بالموافقة وقد يكون بالرفض (ايجابي المضمون وسلبي المضمون). فالقرار الإيجابي بوصفه مرادفاً لمصطلح الصريح يقصد به القرار الإيجابي في مظهره الخارجي وليس في مضمونه ([2]) . ومع ذلك فإن هذين المصطلحين يستخدمان للقصد إلى القرار الذي تفصح فيه الإدارة عن إرادتها بصورة إيجابية وملموسة ؛

---

[1] - (محكمة القضاء الإداري – الدعوى رقم 6/1146 ق – 1954/2/28 – ص 777 – والدعوى رقم 6/662 ق – 1954/3/10م – ص 8 ص 912) المنشور في مؤلف المستشار حمدي ياسين عكاشة – المرجع السابق – ص 22 و 23)

[2] - د.رأفت فودة – مرجع سابق – ص 54

بحيث يستطيع ذوو الشأن التعرف على وجود القرار عبر دلائل ومؤشرات خارجية لا تـدع مجالاً للظن أو التخمين. ومثال ذلك ، أن تعبـر الإدارة عن إرادتها كتابة ، أو أنهـا تنطـق بالقرار شفاهة ، وكذلك الإيحاء بالإشارة بما يبين قصد الإدارة المتجه لإحداث أثر قانوني ([1]) ، كهز رأس الموظف العام إشارة لرفض الطلب أو التظلم ، وهذا هو المقصود بحتمية التعبير عن الإرادة وإظهارها. إضافة إلى ذلك يجب أن يتطابق هذا التعبير مع جوهر إرادة الإدارة، فالإدارة شخص معنوي، وبذا لا يتصور بداهة أن يقع عليها إكراه أو تدليس أو أي عيب من عيوب الإرادة كالموظفين أو يصيبها الجنون أو العته ، إلا أن ممارسة سـلطاتها كـشخص قانوني اعتباري تستعين بأشخاص طبيعيين وهم الموظفون ؛ وهذا يجعلنا نقرر سريان القواعد المتعلقة بعيوب الإرادة في حقهم ، فالذي يصدر القرار الإداري أولا وأخيراً هـو الـشخص الطبيعي والممثل قانوناً للجهة الإدارية ، لذلك يجب أن تتوافر في إرادتهم شـروط سـلامتها وصحتها ؛ حتى يكون التصرف الناتج للتعبير عن هذه الإرادة سليماً ومنتجاً لآثاره القانونيـة ([2]) . وهو ما بينته المحكمة الإدارية العليا المصرية في مدى تأثير التدليس والغش وأثرهمـا على مصدر القرار، وما يرتباه من نتائج إذ تقول في حكمها (التدليس عيـب مـن عيـوب الإرادة التي إذا شابت التصرف أبطلته ، وما يترتب عليه من أثار ؛ إذ الأصل أن الغش يفسد كل شيء ، والتدليس الذي يصاحب مراحل إصدار القرار الإداري عمل بطبيعتـه قـصدي يتوفر باستعمال صاحب الشأن طرقاً احتيالية بنية التضليل للوصول إلى غرض غير مشروع يدفع الإدارة فعلاً إلى إصدار قرارها ، وقد تكون هذه الطرق الاحتيالية طرقا ماديـة كافيـة للتضليل وإخفاء الحقيقة ، وقد تكون عملاً سلبياً محضاً في صورة كتمان صاحب الشأن عمداً بعض المعلومات الأساسية التي تجهلها الإدارة ، ولا تستطيع معرفتها عن طريق آخر، ويؤتي جهلها تأثيراً

[1] - د.رأفت فودة – مرجع سابق– ص54

[2] - د.رأفت فودة – مرجع سابق – ص 125و126

جوهرياً في إرادتها ، وذلك مع علم صاحب الشأن بهذه المعلومات ، وبأهميتها وخطرها وأن تعول الإدارة عليها في إصدار قرارها ، ولو لم تطلبها منه صراحة ، على أن مناط إنـزال حكم قيام التدليس أن يكون صادراً من المستفيد ، أو يثبت أنه كان يعلم بـه ، أو كـان مـن المفروض حتماً أن يعلم به ، فلا يضار المستفيد من عمل غيره لأن أساس فكرة التدليس هي معاقبة المدلس ذاته ، وحرمانه الإفادة من نتائج عمله ، وهذه القواعـد وإن كانـت تـستمد أصولها من أحكام المادتين 125 – 126 من القانون المدنـي إلا أنها تتفـق مـع روابـط القانون العام ولا تتنافر معه ، وتتحقق معها مقتضيات الصالـح العـام ، ويجـوز لـذلك تطبيق مقتضاها ..) . ([1]).

وأما بالنسبة للغش و مدى جواز سحب الإدارة لقراراتها بسببه من دون التقيد بميعاد ، فـإن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد قررته في المبادئ القانونية التي أصدرتها ، ومن أمثلـة ذلك قولها (إن صدور القرار من جهة الإدارة نتيجة غش أو تدليس من جانب المستفيد ،هـذا الحق غير جدير بالحماية التي يسبغها القانون على المراكز القانونية السليمة ، ولا يمكـن أن يفيد من غشه طبقا للقاعدة البريتورية (القضائية) في الفقه أن الغش يفسد كل شـئ ، فهـذه الحالة توجب سحب القرار دون التقيد بموعد الستين يوما ؛ فتـصدر جهـة الإدارة قرارهـا بالسحب في أي وقت حتى بعد فوات هذا الموعد)([2]).

وهذا أيضا ما تطرقت إليه محكمة العدل العليا الأردنية في حكمها بخصوص أحد الأشـخاص الذي "تبين أن والده اعتبر أردني الجنسية بأسلوب التزوير والغش ، فقـد انهـدم الأسـاس القانوني لإعطائه الحق بالحصول على جواز السفر الأردني . وبمـا أن جـواز الـسفر لا يصرف إلا للأردنيين ، فإن من صلاحية مدير الجوازات سحب قراره بصرف جواز سـفر المستدعى بعد أن

[1] - جلسة 1986/3/2م ، س 13 ص 148 ، وحكمها في الطعن رقم 2423 لسنة 27 ق جلسة 1987/5/9م والمشار اليها في مرجع د.رأفت فودة – مرجع سابق - ص137 .

[2] – المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 18/14 ق – جلسة 1976/6/29 س 26 ص 267 والمشار اليه في مؤلف م. حمدي ياسين عكاشة – مرجع سابق – ص 1698

انهدم الأساس القانوني الذي حصل استناداً إليه على جواز السفر ، وبما أن صلاحية مدير الجوازات بصرف جوازات السفر تستند إلى سلطة مقيدة ،فإن استخدامة لهذه الصلاحية بسحب قراره المخالف للقانون لا يتقيد بميعاد حسبما جرى عليه قضاء المحكمة"[1]

وطبقا لما تقدم، فإن عيوب الإرادة تعيب القرار الإداري ، وبالتالي فإن هذا القرار يكون عرضة للإلغاء لبطلانه ، إذا تم رفع الدعوى في المواعيد المقررة قانوناً ، لأن فوات هذه المواعيد تحصن القرار الإداري من الإلغاء ، أما إذا أدت هذه العيوب إلى انعدام الإرادة ،كالإكراه أو التدليس أوالغش، ففي هذه الحالة ينعدم القرار الإداري ، ويجوز لذوي الشأن طلب إلغائه من دون التقيد بمواعيد الطعن ، ويجوز كذلك للإدارة سحبه في أي وقت ، وكان لزاماً وواجباً على القاضي الإداري والقاضي العادي أن يحكم بانعدام القرار وللخصوم إثارتها في أية حالة تكون عليها الدعوى .

ثانياً : يجب أن يكون القرار الإداري نهائياً

ونقصد هنا بالنهائية أن يصدر هذا القرار من جهة إدارية من دون الحاجة إلى اعتماد أو تصديق سلطة أعلى. فالقرار الذي يتوقف صدوره على اعتماد جهة أعلى يعد عملاً تحضيرياً لا يكتسب صفة القرار الإداري[2] ، وهذا ما عرّفته المادة الأولى من القانون رقم (7) لسنة 2007م ، بأن القرارات الإدارية النهائية هي " القرارات الإدارية الصادرة من جهة إدارية يخولها القانون سلطة البت في أمر بغير الحاجة إلى تصديق سلطة أعلى ، وقرارات سلطة التصديق والاعتماد " .

---

[1] - عدل عليا : 1993/4/29 ، مجلة نقابة المحامين عدد 1993 ص 11 ، والمشار اليه في مؤلف أستاذنا د. علي خطار شطناوي – موسوعة القضاء الإداري – الجزء الأول – دار الثقافة للنشر والتوزيع 2004 – ص 150

[2] - رجب محمود طاجن – مرجع سابق – ص 17 .

وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 163/ 6 ق – 1954/2/11م – حيث ذهبت الى أنه قد استبان للمحكمة من الاطلاع على أوراق الدعوى أن المدعى قد أعلن رسمياً بالقرار المطعون فيه في 1951/9/5م ، وأنه قد علم به علماً يقينياً من ذلك التاريخ ، ومع ذلك فلم يرفع دعواه إلا في 1951/11/18، فإنه يكون قد رفع دعواه بعد مضي أكثر من ستين يوماً من تاريخ إعلانه – أي بعد الميعاد، ولا اعتداد بقول المدعى بأنه تظلم من ذلك القرار في 1951/10/21م ، وبذلك يقف سريان الميعاد القانوني لطلب إلغائه ، ذلك أن المادة 5 من لائحة الاستبدال الصادر بها قرار مجلس الوزراء في 1938/5/31م قد نصت على أن يقرر القومسيون الطبي بصفة نهائية درجة صحة الطالب، الأمر الذي يفيد أن قراره قطعي لا رجوع فيه، وينبني عليه عدم جدوى التظلم من قراره بالطريق الإداري المؤسس على سلم التدرج الإداري، إذ ليس هناك سلطة إدارية عليا تستطيع تعديل قرارات القومسيون الطبي، كما أنه لا يملك هو العدول عن قرار أصدره بناء على تظلم يرفع إليه، لأن قراره كما سبق القول نهائي وقطعي لا يجوز الرجوع فيه، ولذلك لا يؤثر التظلم منه على سريان ميعاد طلب إلغائه؛ لأن محل ذلك أن يكون القرار قابلاً للرجوع فيه، فتتاح الفرصة لجهة الإدارة في العدول عنه، وتكفي صاحب الشأن مؤونة التقاضي في شأنه " .

" إما إذا نص في قانون أو لائحة على اعتبار القرار نهائياً أو قطعياً ، فإن التظلم منه إلى الجهة الإدارية التي أصدرته أو الجهة الرئيسة، يكون عديم الجدوى إذ لا تملك أيهما العدول عنه؛ ولذلك لا يترتب عليه وقف سريان الميعاد، ولما تقدم يكون الدفع بعدم قبول الدعوى في محله متعيناً قبوله ولا محل بعد ذلك لبحث أوجه الدفاع الأخرى " .

وهذا أيضا ما أكدته محكمة القضاء الإداري[1]بقولها " إن قضاء هذه المحكمة قد جرى في اطراد على أن العبرة في نهائية القرار الإداري هو صدوره من سلطة إدارية تملك حق إصداره دون

[1] - الدعوى رقم 5/1507 بتاريخ1953/3/9م – س 7 ص 627 والدعوى رقم 7/1143 بتاريخ 1954/12/3م – س 9 ص 101

حاجة إلى تصديق سلطة إدارية أعلى، وما من شك في أن محافظ القاهرة مخول بنص قانون الاجتماعات بحق إصدار قرارات بالمنع دون حاجة إلى تصديق وزيـــر الداخليـــة، فقـــراره المطعون فيه قرار نهائي؛ ومن ثم يكون الدفع غير صائب متعيناً رفضه ".

ثالثا : يجب أن يكون القرار مؤثراً في المركز القانوني للطاعن " إحـــداث أثـــر قانوني" :-

والآثار القانونية يقصد بها النتيجة المتحققة من إصدار القرار ، وقد قسمها الفقه قسمين همـــا :-

الأول : مراكز قانونية عامة " موضوعية " وهي التي تحدد بالنسبة لطائفة معينة من الأفراد ويتم تنظيمها بوساطة القرارات التنظيمية .

الثاني : مراكز قانونية شخصية " ذاتية " وهي التي تحدد بالنسبة لكل فرد على حده، فهـــي تختلف من شخص إلى آخر؛ وتم تنظيمها بوساطة القرارات الفردية ([1]) .

وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقـــم 7/1147ق – 1956/5/27م – ص 10 ص 339 – والمحكمة الإدارية العليا في الطعن رقـــم 12/674ق – جلـــسة 1967/9/2 لسنة 12 ص 1236 بقولها " إن القرار التنظيمي العام يولد مراكز قانونية عامة أو مجـــردة، بعكس القرار الفردي الذي ينشئ مركزا قانونيا، لأن كل قرار إداري منشي لمركز قانوني هو في الوقت ذاته تطبيق لقاعدة قانونية أعلى " .

" فيجب أن يرتب القرار الإداري آثاراً قانونية، وتتمثل هذه الآثار في إنشاء أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية، فيكتسب المخاطبون فيها حقوقاً ، أو يلتزمون بواجبات ، سواء أكان القرار الإداري قراراً تنظيمياً كلائحة المرور ، ولوائح الضبط أو قراراً فردياً يخص فرداً أو أفراداً

[1] - رأفت فودة – مرجع سابق – ص 354 .

معينين بذواتهم؛ فينشيء لهم حقاً، أو يفرض عليهم التزاماً، كقرار تعيين موظف، أو منح ترخيص بناء عقار " ([1]) .

رابعا : صدور القرار الإداري من جهة إدارية مختصة:

لابد أن يصدر من شخص يملك قانوناً ممارسة أعمال الوظيفة الإدارية بغض النظر عن موقعه (تنفيذياً أو تشريعياً أو قضائياً) ، فقد أرست محكمة القضاء الإداري المصري ومحكمة العدل العليا الأردنية كثيراً من أحكامها على عدم اعتماد المعيار الشكلي في صدور القرار " قضائياً إذا صدر من القضاء وتشريعياً إذا صدر من البرلمان وإداريا إذا صدر من السلطة التنفيذية " ولكنها اعتمدت المعيار الموضوعي وهذا هو الصواب. ومن أحكامها في معيار التفرقة بين القرار الإداري والعمل القضائي ما ذكرته محكمة القضاء الإداري بقولها " .. إن المعيار الذي وضعه شراح القانون الإداري وفقهاؤه للتمييز بين العمل القضائي والقرار الإداري ، أن الأول يصدر بعد ادعاء مخالفة للقانون، ويفصل فيه من هيئة ليست طرفاً في النزاع ؛ ولأن قرارها لا يحسم خصومة بين طرفين متنازعين ، فلا يمكن في هذه الحالة اعتباره قراراً قضائياً في موضوعه ، وإنما هو قرار إداري فردي يخضع لما تخضع له القرارات الإدارية عموماً من سحب وتعديل وإلغاء، ومن مقتضى ذلك قطع سريان ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء في حالة التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت الجزاء التأديبي أو إلى الهيئة الرئاسية التي تشرف عليها "([2])هذا بالنسبة للتفرقة بين القرار الإداري ، و العمل القضائي ، وبالنسبة لبيان التفرقة بين العمل الإداري والعمل التشريعي أيضا فقد حكمت محكمة القضاء الإداري في(الدعوى رقم 1/200 ق – 1948/12/1 – س 3 ص 106) والتي بينت في هذا

---

[1] - فهد العنزي (27) www.siironline. Orglalabwab/edare-%20 eqtesad

[2] الدعوى رقم 6/10ق – 1953/5/1م – 1390/1/17/7

الحكم الرائع ما يعد عملا تشريعياً وما يعد عملا إدارياً بقولها " .. إن أعمال البرلمان تنقسم إلى أربعة أقسام :-

القسم الأول : يشمل الأعمال التشريعية المحضة الخاصة بتقرير القوانين .

القسم الثاني : يشمل بعض التصرفات التي أوجب الدستور عرضها على البرلمان للموافقة عليها إما لأهميتها الخاصة، وإما لتأثيرها على أموال الدولة ، وإما لمساسها بالمصالح العامة .

القسم الثالث : يشمل الأعمال المتعلقة بالنظام الداخلي لكل مجلس، وبحقوق الأعضاء وواجباتهم ومكافآتهم وفصلهم، وبالمحافظة على النظام في داخل كل مجلس.

القسم الرابع : يشمل تصرفات كل مجلس في رقابة السلطة التنفيذية .

وأعمال القسم الثاني تتضمن ثلاثة أنواع من القرارات :-

النوع الأول : يتضمن قرارات ذات سلطة، كالقرارات الخاصة بإنشاء أو إبطال الخطوط الحديدية والطرق العامة، والترع والمصارف، وسائر أعمال الري التي لها أثر على الميزانية

النوع الثاني : يتضمن قرارات لها مساس بأموال الدولة ومصالحها كالقرارات الخاصة بعقد قرض عمومي، أو القرارات الخاصة بعقود الالتزام والاحتكار التي تتم بين السلطة التنفيذية وبين غيرها، أو القرارات الخاصة بالمعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، أو تحميل خزائنها شيئاً من النفقات، أو مساس بحقوق المصريين العامة أو الخاصة، وكذلك القرارات الخاصة بقانون الميزانية، أو اعتماد مصروفات غير واردة في الميزانية، أو زائدة على التقديرات الواردة بها، أو القرارات المتعلقة بنقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية .

النوع الثالث : يتضمن قرارات ذات صبغة وصائية، كالقرارات الخاصة بترتيب الهيئات المحلية وعلاقتها بالإدارة المركزية وبالأفراد .

وجميع القرارات المبينة في هذه الأنواع الثلاثة تصدر من البرلمان في شكل قـوانين وهـي تختلف عن القوانين التشريعية في طبيعتها وفي القصد منها، مـن حيـث تطبيـق القـوانين التشريعية العامة القائمة، ويترتب على ذلك أنه لا يجوز للبرلمان عند اقرارها مخالفة أحكـام قانون سابق .

وأعمال القسم الثالث : تتضمن جميع القرارات التي تصدر من أحد المجلسين أو من رئيسهما في شؤون النظام الداخلي لكل مجلس (**مادة 117 من الدسـتور، والمـواد 66 – 71 مـن اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ**) وكذلك القرارات التي تصدر من أحد المجلسين، أو مـن إحدى لجانهما الدائمة أو المؤقتة، أو من هيئة كل مجلس في شؤون الأعضاء ، وفي الأمـور الداخلية البحتة المتعلقة بالمجلسين (المواد 108 و 112 و 118 من الدستور ، والمواد 56 و 57 و 59 و 94 و 126 من اللائحة الداخلية لمجلـس الشيوخ) .

وقرارات القسم الرابع : تتضمن الأعمال المتعلقة بعلاقة مجلسي البرلمان بالحكومـة وهـي بطبيعتها من أعمال السيادة .

" والأعمال التي يقوم بها البرلمان في القسمين الثاني والثالث هي التي تعتبر وحدها أعمـالاً برلمانية ، لصدور بعضها من البرلمان في نطاق اختصاصه الدستوري ، ولتعلـق بعـضها الآخر بالنظام الداخلي للبرلمان ، وبعلاقته مع أعضائه ، وعلى العكس مما تقدم فإن تعيـين موظفي البرلمان وترقيتهم ومنحهم علاوات ، هو بطبيعتـه عمـل إداري مغـاير للأعمـال البرلمانية سالفة الذكر " .

وطبقا لما سبق فإن القضاء قد استقر في أحكامه على بيان أن القرار الإداري قد يصدر مـن السلطات المختلفة ، وليس كما يذكر بعض الفقهاء من وجوب صدوره من السلطة التنفيذية ، أو أحد أجهزتها .

وعليه فإن هذه الشروط هي الشروط الواجبة لنكون أمام قرار إداري ، وأضفنا إليها أن القرار الإداري الصريح يكون بالتعبير عن إرادة الإدارة في الشرط الأول ،كما تجدر الإشارة إلى أن

هذه الشروط كانت لوجود القرار الإداري ، وليست لمشروعيته ؛ إذ إن شـروط مـشروعية القرار الإداري التي يُحكم بناء على تخلف أحدها بإلغاء القرار الإداري إذا توافرت شـروط وجـوده ، وهي " الاختصاص ، و الشكل ، و السبب ، و المحل ، و الغاية ، و هـي التـي يسميها بعض الفقهاء بأركان القرار الإداري التي لسنا بصدد بحثها هنا " .

الفرع الثالث :الفرق بين القرار الإداري الضمني والقرار الإداري الصريح :

سنبين فيما يلي الفروق بين كلٍ من القرار الإداري الـضمني ، والقـرار الإداري الـصريح ،تتضمن فيما يأتي :

أولاً :استقر القضاء الإداري كما رأينا سابقا على أن القرار الإداري الـصريح هـو "تعبيـر الإدارة عن إرادتها " ، فالتعبير هو الأساس المعول عليه في هذه التفرقة ؛ حيث إنها تفـسير لجوهر إرادة الإدارة ، وإظهارها لحيز الوجود الخارجي ، ويجب أن يكـون هـذا التعبيـر صريحاً إما بالموافقة و إما بالرفض ، ويكون كما ذكرنا بالكتابة أو بالقول أو بالإيحاء ، وهذا التعبير الصريح يختلف بالتأكيد عن التعبير الضمني ، حيث لا تعبر الإدارة صـراحة عـن موقفها بالكتابة أو بالوسائل الأخرى المذكورة آنفاً ، بل تسكت فترة من الزمن يتحـول هـذا السكوت بمقتضى القانون إلى رفض أو قبول ، ولكنه يظل سكوتاً ولا يخرج إلى حيز الوجود الخارجي ، وافتراض القانون قبول الإدارة أو رفضها بعد مضي المدة ليس تعبيـراً ، وإنمـا يحتوي هذا السكوت على أثر معين عند تقديم الطلب أو التظلم ، بمقتضى القـانون ، ولـيس بتصرف الإدارة ؛ لأنها لم تتصرف حيال الطلب أو التظلم المقدم إليها .

ثانياً : الاختلاف الثاني هو في حساب ميعاد الطعن والذي سنتعرض له تفصيلاً في الفـصل الثاني من هذا البحث ، وما نريد بيانه هنا أن القرار الصريح يبدأ ميعاد الطعن فيه بعد مدة

يحددها القانون وتختلف من دولة إلى أخرى ، ففي مصر مثلاً يبدأ ميعاد الطعن بعد ســـتين يوماً من تاريخ إعلان القرار أو نشره في الجريدة الرسمية أو النشرات المصلحية أو العلم به علماً يقينياً شاملاً من صاحب الشأن ، وكذلك هو الحال في الأردن وقطر وغالبية التشريعات العربية ، أما بالنسبة للقرار الضمني فإن حساب ميعاد الطعن فيه يقتضي من صاحب الـــشأن الانتظار مدة ستين يوماً في كلٍ من مصر وقطر ، و ثلاثين يوما في الأردن ؛ حتى يتحـــول سكوت الإدارة نحو الطلب أو التظلم المقدم إليها إلى رفض ؛ ومن ثم يملك صاحب الشأن مدة ستين يوماً أخرى للتوجه بدعوى الإلغاء نحو هذا الرفض.

الفصل الثاني:الجوانب الإجرائية للطعن في القرار الإداري الضمني

في هذا الفصل سيتم التركيز على الناحية العملية لهذه الدراسة ، حيث سنقوم بذكر وسائل إطالة مدة الطعن في القرار الإداري الضمني ، والتي من أهمها (التظلم الإداري) وذلك في المبحث الأول ، ومن ثم سنتعرض بالدراسة لكيفية حساب ميعاد إلغاء القرار الإداري الضمني ، مع المقارنة لبعض القرارات الإدارية ، وذلك لتوضيح استقلالية ، وخصوصية هذا النوع من القرارت ، وذلك في المبحث الثاني على ما يتضح في هذه الدراسة :

المبحث الأول : العلاقة بين القرار الإداري الضمني والتظلم الإداري

سنتعرض هنا بالدراسة للإجراءات المتعلقة بالطعن في القرار الإداري الضمني. على أننا قبل ذلك ، علينا البحث في مسألة على درجة من الأهمية هي التظلم الإداري.

ولذلك ، قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين، نعالج في الأول التظلم الوجوبي وفي الثاني التظلم الاختياري . وقبل الدخول في هذه التفاصيل يجدر بنا الإشارة بداية إلى ماهية التظلم الإداري وما الحكمة من اللجوء إليه ؟.

فيُعَرَّف التظلم الإداري بأنه طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في قرار إداري يدّعى مخالفته للقانون ([1]) . فالتظلم الإداري عبارة عن وسيلة قانونية لفض المنازعات الإدارية من قبل الإدارة نفسها بالاستجابة إلى طلب صاحب الشأن كلياً أو جزئياً . وقد اعترفت بعض الدساتير للأفراد بهذا الحق صراحة ، ومن أمثلتها الدستور الأردني الذي نص في المادة 17 على أن يلي: (للأردنيين الحق في مخاطبة السلطات العامة فيما ينوبهم من أمور شخصية ، أو فيما له صلة بالشؤون العامة بالكيفية والشروط التي يعيِّنها القانون).

ويعد من أنجح وسائل الرقابة – إن صح – على أعمال الإدارة ؛ فهو وسيلة الرقابة الإدارية ، حيث تراقب الإدارة نفسها بنفسها ، وتراجع قراراتها غير المشروعة أو غير الملائمة ، فالإدارة تقوم بهذه المراجعة من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم من صاحب الشأن،

[1] - د. سليمان الطماوي القضاء الإداري : الكتاب الأول ،قضاء الإلغاء ، القاهرة ، دار الفكرة العربي 1986م ص 622 ، والمشار إليه في مؤلف أستاذنا د. على خطار شنطناوي – موسوعة القضاء الإداري – الجزء الأول – دار الثقافة 2004م ص 447 .

وقد يقدم التظلم إلى الموظف الذي أصدر القرار أو الذي قام بالتصرف ؛ كي يراجع تصرفه أو يقدم إلى رئيسه ليرد الموظف المخطئ إلى الصواب ([1]) .

ولا يشترط في التظلم شكل خاص، فكل ما من شأنه عرض الحالة على الإدارة مع المطالبة برفع ما يتضرر منه يعد تظلماً ؛ ومن ثم لا يشترط أن يكون مكتوباً ، بل يكفي أن يكون شفوياً، على أن يثبت التظلم الرئيس الإداري الذي قدم إليه ، وقد يكون التظلم بإنذار ، كما قد يكون بمكاتبة عادية تسجل في دفاتر الوارد بالجهة الإدارية ، وقد يكون بمكاتبة ترسل إلى الجهة الإدارية بالبريد المسجل أو بعلم الوصول ، ولا يشترط في التظلم أن يؤيد بالأسانيد القانونية التي تثبت عدم مشروعية القرار ، ولكن يكفي مجرد عرض الحالة والتظلم منها ([2]).

ومما لا شك فيه أن التظلم الإداري يسمح للإدارة باكتشاف أوجه الخلل والقصور التي تعترض عملية إصدار القرارات الإدارية ؛ لهذا يتعين على الإدارة أن تدقق جدياً في التظلمات الإدارية المقدمة فتتفحصها فحصاً دقيقاً لعلها تكتشف قصور موظفيها والعيوب التي تشوب إجراءات إعداد قراراتها وإصدارها ؛ ولذا يعد التظلم الإداري أداة لاكتشاف العيوب الإدارية والإجرائية وإصلاحها ، وذلك بصورة تنعكس إيجاباً على سير المرفق العام ، كما أن حسم المنازعات إداريا يحافظ من دون شك على أسرار الإدارة ، فلا يسمح للغير بالإطلاع على هذه الأسرار مما يجعلها ضمن محيطها الطبيعي ([3]) .

والحكمة من اللجوء إلى التظلم الإداري هو تخفيف العبء عن كاهل القضاء لتقليل أعداد الدعاوي التي يتقدم بها ذوو الشأن إلى القضاء الإداري لحلها، إذ قد ترجع الإدارة عن القرار الذي اتخذته بعد تقديم التظلم إليها وإجابة صاحب التظلم إلى مطالبه جزئياً أو كلياً؛ وهنالك العديد من التطبيقات في هذا الشأن وبشكل يومي، فعلى سبيل المثال قد يتخذ موظف قراراً يعتقد صوابه ، ولكن بعد تقديم التظلم إليه يتراجع عن هذا القرار بنفسه ، أو بناء على أمر من رئيسه المختص . ولا ضير في ذلك، على العكس فموظف الإدارة قد يخطئ في أحد

---

[1] - د. محمود حلمي – القضاء الإداري – طبعة 1977م ص 296 والمشار اليه في مؤلف د. احمد سلامة – إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة – دار النهضة العربية 2003م - ص 285 .

[2] - د. محمود حلمي – مرجع سابق – ص 504 والمشار اليه في مؤلف د. أحمد سلامة بدر – مرجع سابق –ص 289 .

[3] - د. علي خطار شطناوي – مرجع سابق - ص 448 .

القرارات التي يصدرها بشكل يومي ، ومن واجبه الرجوع عن هذا الخطأ بنفسه ولكن ربما لا ينتبه إلى ذلك ، فالتظلم يقوم مقام هذا التنبيه إذا كان على أسس صحيحة .

وعلى هذا الأساس قسم الفقهاء التظلم إلى نوعين : أحدهما اختياري وهو الأصل ، و الآخر إجباري إذا نص عليه القانون بعدم قبول طلبات الطعن القضائي ، إلا بعد التظلم فيها؛ وعليه نتطرق أولاً إلى التظلم الاختياري ، ثم التظلم الإجباري ، وأخيرا إلى التمييز بينهما .

المطلب الأول : التظلم الاختياري

الفرع الأول : ماهية التظلم الاختياري :

التظلم الإختياري أو كما يطلق عليه بعض الفقهاء (التظلم الجوازي) ، يقصد به التظلم الذي يترك المشرع لصاحب الشأن حرية تقديمه ، فيقدر جدوى تقديم هذا التظلم وفائدته ، فيقدمه إذا ما ارتأى أن هنالك أملاً وفائدة ، ويحجم عن سلوك هذا الطريق الإداري إذا تبين له أن الإدارة متمسكة بوجهة نظرها ، وأنه لا فائدة ترجى من تقديم التظلم الإداري إليها .ولذلك يتمتع صاحب الشأن بهامش من الحرية لتقدير جدوى تقديم التظلم الإداري من عدمه ([1]) .

والأصل في التظلم أنه جوازي ، ما لم ينص القانون على أن يتقدم أصحاب الشأن قبل التقدم برفع دعوى إلغاء قرار إداري بالتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار ، فنكون في هذا الفرض أمام تظلم إجباري، وهو ما سنبحثه تفصيلاً في المطلب الثاني من هذا المبحث.

إلا أن إرادة الشارع قد تكون صريحة وواضحة في اعتبار التظلم جوازياً ، ويتجلى ذلك حينما يوجه الشارع خطابه بصيغة الجواز بقوله (يجوز تقديم التظلم الإداري) ومن أمثلتها ما نصت عليه الفقرة (ب) من المادة 44 من نظام الهيئة التدريسية في الجامعة الأردنية رقم 48 لسنة 2003م بقولها (لعميد الكلية أن يوقع عقوبتي التنبيه والإنذار ، و يجوز لمن أوقعت عليه عقوبة الإنذار أن يستأنف القرار بذلك إلى الرئيس خلال سبعة أيام من تاريخ تبليغها إليه) وقد يصير هذا قاعدة ، إذا لم يورد المشرع ما يفيد الجواز أو الوجوب في تقديم

[1] - د. علي خطار شطناوي – مرجع سابق – ص 458 .

التظلم ، فإن التظلم يكون اختيارياً لصاحب الشأن أن يقدمه من عدمه ، وله أن يتوجه إلى القضاء مباشرة من دون التظلم من القرار الإداري .

الفرع الثاني : علاقة التظلم الاختياري بحساب ميعاد الطعن في القرار الضمني

يصدر القرار الضمني بعد فوات مدة يحددها القانون ، يتحول فيه صمت الإدارة إلى رفض للطلبات أو التظلمات التي يقدمها الأفراد ؛ ولذا فإن ميعاد رفع دعوى الإلغاء في كلٍّ من القانون المصري والقطري هو ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية ، أو إعلان صاحب الشأن به ، أو ثبوت علمه به علماً يقينياً ، ولكن هذا الميعاد ينقطع بالتظلم إلى الجهة الإدارية ، فإذا قام صاحب الشأن بالتظلم من القرار الإداري خلال الستين يوما المحددة ، فتبدأ من ثم مدة أخرى جديدة مدتها ستون يوماً؛ فعلى سبيل المثال لو قلنا بأن القرار نشر في الأول من يناير في سنة ميلادية كبيسة ، فإن ميعاد رفع دعوى الإلغاء يكون في الأول من مارس من هذه السنة على حين يكون في السنة الميلادية البسيطة في الثاني من مارس ؛ وذلك لأن شهر فبراير في السنة الميلادية الكبيسة 29 يوما ، وفي السنة الميلادية البسيطة 28 يوما ، وشهر يناير في كلٍّ الأحوال 31 يوماً فمجموع كل منهما في السنة الكبيسة 60 يوماً ، وفي السنة البسيطة 59 يوما .

وعليه فإن ميعاد دعوى الإلغاء ينفتح لمدة 60 يوما في الأول من مارس أو الثاني منه بحسب الأحوال ، فإذا تظلم من القرار الإداري في الخامس عشر من مارس فإن ميعاد رفع دعوى الإلغاء يكون 60 يوما تبدأ من 16 مارس وتمتد حتى الرابع عشر من شهر مايو ، وإذا لم تبت جهة الإدارة في التظلم المقدم إليها فإن القانون اعتبر هذا رفضا للتظلم من الجهة الإدارية ، ويتم حساب 60 يوماً أخرى من تاريخ الرفض الضمني ، وهو من تاريخ الخامس عشر من مايو لغاية الرابع عشر من يوليو، موعداً لرفع دعوى الإلغاء ، وحيث لم يقم صاحب الشأن برفع دعوى الإلغاء خلال هذه الفترة يتحصن القرار الإداري ضد الإلغاء .

وكما سبق فقد أجاز القانون القطري الطعن في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين أو لورثتهم ، أيا كانت درجاتهم الوظيفية ، وذلك في البند الأول من المادة الثالثة لقانون 7 لسنة 2007 ، وكذلك في البند الثالث بالنسبة للطلبات التي يقدمها الأشخاص الطبيعيون والمعنويون بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ، من القانون السابق نفسه ، عدا الأوامر والقرارات والمراسيم الأميرية والقرارات الصادرة بموجب القانون رقم 17 لسنة 2002م بشأن حماية المجتمع ، والقرارات الصادرة بموجب القوانين المتعلقة بالجمعيات والمؤسسات الخاصة ، والمطبوعات والنشر، وتراخيص إصدار الصحف والمجلات ، وتراخيص الأسلحة والذخائر والمتفجرات ، ودخول الأجانب وإقامتهم وإبعادهم ، ونزع الملكية للمنفعة العامة .

وقد أجاز المشرع في البند الثالث التظلم الجوازي ضمناً ، وذلك في المادة 5 من القانون نفسه ، حيث يقرر (لا تقبل الطلبات الآتية) ثم ذكر في البند الثالث منه (طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية المبينة بالبند 2 من المادة 3 من هذا القانون) قبل التظلم إلى الجهة الإدارية (وانقضاء المواعيد المقررة للبت في التظلم) وهو البند الذي لم نتطرق إليه عند ذكرنا للبنود السابقة . وعليه ، فالبند الأول والبند الثالث من القانون رقم 7 لسنة 2007م والذي أنشأ دائرة أو أكثر في المحاكم للفصل في الطعون الإدارية قد أجاز لأصحابها التظلم جوازيا من القرارات الإدارية التي صدرت ضدهم ، أما بالنسبة للبند الثاني من القانون نفسه فإن التظلم هو تظلم وجوبي طبقا لما سبق ، وعليه فإننا سنتطرق إلى أحكام التظلم الوجوبي في المطلب الثاني من هذا المبحث .

المطلب الثاني : التظلم الوجوبي من القرار الإداري :

نتعرض في هذا المطلب: (أولا) لماهية التظلم الوجوبي و شروطه . (ثانيا) صلة التظلم الوجوبي بالقرار الإداري الضمني .

الفرع الأول : ماهية التظلم الوجوبي:

يقصد بالتظلم الوجوبي من القرار الإداري ذلك التظلم الذي أوجب القانون تقديمه إلى الإدارة التي أصدرت القرار أو إلى السلطة الرئاسية التي يتبعها هذا الموظف مصدر القرار، وذلك قبل رفع دعوى الإلغاء ، وإلا حكم بعدم قبولها . ومن أمثلة ذلك ما نصت عليه المادة 12 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972م من أنه : (أ) لا تقبل الطلبات الآتية .. (ب) الطلبات المقدمة رأسا بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة العاشرة ، وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار ، أو إلى الهيئات الرئاسية ، وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم ، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة .

وهذه القرارات محددة على سبيل الحصر في :

(1)القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو منح العلاوات (البند الثالث في المادة العاشرة) .

(2)القرارات الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع ، أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي (البند الرابع من المادة العاشرة) .

(3)القرارات النهائية للسلطات التأديبية الصادرة ضد الموظفين العموميين (البند التاسع من المادة العاشرة للقانون رقم 47 لسنة 1972م الخاص بتنظيم مجلس الدولة المصري) .

ويقابل المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري المادة الخامسة بشأن الفصل في المنازعات الإدارية المقررة بالقانون رقم 7 لسنة 2007م في دولة قطرالتي تنص على (لا تقبل الطلبات التالية ...3 طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية المبينة بالبند (2) من المادة (3) من هذا القانون ، قبل التظلم منها إلى الجهة الإدارية ، وانقضاء المواعيد المقررة للبت في التظلم ، ويصدر ببيان إجراءات التظلم والبت فيه قرار من رئيس مجلس الوزراء) .

وهذه الطلبات محددة على سبيل الحصر في : الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بترقية الموظفين من الدرجة الأولى فمادونها وما يعادلها أو إنهاء خدمتهم ، والقرارات التأديبية الصادرة بشأنهم . وبالرجوع إلى القانون رقم 1 لسنة 2001م

بإصدار قانون الخدمة المدنية في قطر نجد أنه ينظم هذه المسائل في الترقيات (المواد من 47 – 51) وفي انتهاء الخدمة (المواد من 107– 116) . وتكمن الحكمة التي أراد المشرع تحقيقها من جعل التظلم وجوبياً في الحالات السابقة في تقليل أعداد الدعاوى المرفوعة إلى القضاء الإداري للفصل فيها ، حيث إنه من الممكن حل هذه المنازعات في مراحلها الأولى من دون اللجوء إلى طريق القضاء ، فإن رفضت الإدارة البت في هذا التظلم ، أو لم ترد خلال الميعاد المحدد، فللشخص صاحب المصلحة اللجوء إلى القضاء باعتباره الأصل ([1]) ؛ كما استهدف المشرع تحقيق غاية أخرى تتمثل في أن تحل الإدارة منازعات موظفيها بطريقة ودية ، وهو ما سيؤدي لإقامة علاقات طيبة بين الإدارة والعاملين فيها بصورة تؤدي إلى النهوض بالجهاز الإداري وتأدية العمل فيه بأحسن وجه ([2]) .

غير أنه مما يؤخذ على التظلم الوجوبي أنه– كما يقول أستاذنا الدكتور على خطار شطناوي في مؤلفه (موسوعة القضاء الإداري) – (قد يؤدي إلى تعقيد الأمور ، وتأخر الفصل في المنازعات الإدارية خصوصاً إذا أظهرت الإدارة نيتها الحقيقية وعبرت عن إرادتها بعدم بحث التظلم ، وعدم التراجع عن قرارها ، كما يلاحظ من الناحية العملية ، ميل الجهات الإدارية إلى توكيد قراراتها السابقة دون بحث جدي حقيقي لملف القضية من جديد ، كما يلاحظ من الناحية العملية أيضا ميل الرؤساء الإداريين إلى تأييد مرؤوسيهم وتوكيد قراراتهم ، سواء أكانت على حق أم على باطل ، لهذا نرى أن يترك الخيار للشخص لاختيار الطريق القانوني الذي يراه مناسبا ومجديا للدفاع عن مصالحه) ([3]) .

وكما يقول الأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي في مؤلفه – القضاء الإداري ومجلس الدولة:(وأما بالنسبة للقرارات النهائية للسلطات التأديبية – والتي تم ذكرها في البند التاسع من المادة العاشرة من القانون رقم 47 لسنة 1972م – فإننا يجب أن نستبعد منها ، أولاً : القرارات الصادرة من المحاكم التأديبية ؛ لأنها أحكام قضائية وليست قرارات إدارية ، ثم نستبعد منها القرارات الصادرة من مجالس التأديب في الهيئات التي لا تزال تحتفظ بنظام

---

[1] - د. محمود حافظ – القضاء الأداري – دار النهضة العربية في القاهرة – الطبعة السادسة – ص 587 و المشار اليه في مؤلف د. علي خطار شطناوي – مرجع سابق – ص 455.

[2] - على خطار شطناوي – مرجع سابق – ص 455 .

[3] - على خطار شطناوي – مرجع سابق - ص 455 .

مجالس التأديب ؛ لأن التظلم الوجوبي مناطه إمكان سحب القرار الإداري المتظلم منـــه ، إذا وجدت الإدارة أنه مخالف للقانون ، والقرارات الصادرة من مجلس التأديب لا يجوز للمجلس أن يسحبها بعد النطق بها ، ومن هنا فلا جدوى من التظلم منها قبل الطعن فيها) .

وإذا كانت الفقرة الأخيرة من المادة 12 تشير إلى إجراءات التظلم وكيفية الفصل فيها يحددها قرار من رئيس مجلس الدولة ، فقد أصدر رئيس مجلس الدولة القـــرار 72 لـــسنة 1973م بشأن إجراءات التظلم الوجوبي متضمنا ما يلي ([1]) : المادة الاولى تشير إلى بيان الجهة التي يتم التظلم إليها ، وهي الجهة التي أصدرت القرار والجهة الرئاسية لهـــا ، علـــى أن يرســـل التظلم إلى أيٍّ منهما بموجب خطاب موصى عليه بعلم الوصول .

المادة الثانية : البيانات الواجب أن يشتمل عليها التظلم هي (اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه ، وتاريخ صدور القرار المتظلم منه ، وتاريخ نشره وموضوعه) .

المادة الثالثة : أن تقوم الجهة الإدارية بقيد هذه التظلمات في سجل خاص مسلسل معد لذلك ، يدوَّن فيه تاريخ ورود التظلم على أن تعطى الجهة الإدارية المتظلم إيصالاً يفيد قيد تظلمه .

ويقيم بعض الفقهاء على ما سبق بعض المقارنات بين كلٍّ من التظلم الوجوبي والتظلم الاختياري على أن ([2]) : التظلم الاختياري لا يشترط فيه شكلٌ معين ،علـــى حـــين يتطلـــب القانون في التظلم الوجوبي مراعاة بيانات معينة فضلاً عن كونه كتابياً .

– التظلم الاختياري متروك لحرية المتظلم إن شاء قدمه ، وإن شاء لم يقدمه ، بينما تنعـــدم إرادة المتظلم من التظلم الوجوبي ؛ لأنه شرط أساسي لقبول الدعوى .

– التظلم الاختياري جائز بالنسبة للقرارات الإدارية كافةً ، أما التظلم الوجوبي فهو قاصـــر على بعض القرارات الإدارية الخاصة بالموظفين العموميين على النحو السالف ذكره ([3])

الفرع الثاني : شروط التظلم الإداري القاطع للميعاد :

يجب توافر جملة من الشروط في التظلم الإداري ، حتى يعد هذا التظلم تظلما صحيحا ، و يتضح أثره في قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء وهذه الشروط هي :

[1] - د. مصطفى أبو زيد فهمي – القضاء الإداري ومجلس الدولة – قضاء الإلغاء 2004م – دار الجامعة الجديدة للنشر ص 618 .
[2] - د. احمد سلامة بدر – إجراءات التقاضي امام مجلس الدولة– دار النهضة العربية 2003م - ص 289
[3] - د. صبري محمد السنوسي – الإجراءات أمام القضاء الإداري 1988م - ص 23 .

الشرط الأول : يجب أن يقدم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية المختصة

يقصد بهذا الشرط – كما بينته المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972– أنه (ينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية ..) . على ذلك يجب – كما أوضحت المادة سالفة الذكر– أن يقدم التظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار الإداري موظفاً أكان أم هيئة .. أو الجهة الرئاسية لها ، حتى ينتج هذا التظلم أثره في قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء .

غير أن محكمة القضاء الإداري المصري قد اتجهت في أحد أحكامها إلى أن الطاعن قد يقدم التظلم إلى جهة غير مختصة ، نظراً لتشابه الاختصاصات بين الإدارات ، فإذا ما وجه الطاعن تظلمه إلى إدارة غير مختصة ، فإن هنالك التزاما قانونيا على هذه الإداراة أن تحيل التظلم إلى الإدارة المختصة ، وإذا لم تقم بذلك فإن أثر التظلم يظل ساريا ، ويقطع ميعاد الستين يوما ([1]).

إذ تقرر المحكمة أنه"... وإن كان تظلم المدعي إلى رئيس مجلس الوزراء ليس موجهاً مباشرة إلى جهة الإدارة التي كان تابعاً لها قبل فصله ، إلا أن العادة جرت على إحالة مثل هذه التظلمات إلى المصالح والجهات المختصة ، وهو ما يستوى في النتيجة مع تقديمها من صاحب الشأن رأساً ، إلى هذه الجهات ، وما يجب أن يحدث أثره من حيث فتح ميعاد جديد " ([2]) . وقد أيدت المحكمة الإدارية العليا هذا القضاء .

ومن الاستثناءات على ما سبق ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في الصدد بقولها " أما بالنسبة للقرارات الصادرة من رئيس الجمهورية فإن التظلم منها لا يتحتم تقديمه إلى الرئيس نفسه باعتباره مصدر القرار ؛ وذلك لأن صدور القرار في شأن من الشؤون من رئيس الجمهورية لا يعدو أن يكون تتويجاً للعمل المسئول عنه الوزير أساساً في شكل قرار صدر من رئيس الجمهورية . ولا يعني ذلك أن يصبح الرئيس هو المختص والمسئول بمباشرة الاختصاص التنفيذي في هذا الشأن ، وإنما يكون الأمر من اختصاص الوزير فهو الذي يقدم

---

[1] - د. احمد سلامة بدر – المرجع السابق – ص 286 .

[2] - مجموعة احكام المحكمة الإدارية العليا السنة الخامسة القاعدة رقم 129 ص 1233 ، حكم القضاء الإداري – مجموعة الأحكام السنة التاسعة القاعدة رقم 276 ص 300 ، د. مصطفى أبو زيد فهمي – قضاء الإلغاء ص 120 والمشار اليه في الهامش السابق – ص

إليه التظلم"([1]) ، ويؤدي التظلم المقدم إلى جهة غير مختصة إلى قطع ميعاد الطعن ، إذا قامت الجهة غير المختصة بتحويله إلى الجهة المختصة ، حتى لو لم تكن ملزمة قانوناً بتحويلـه ؛ فيعد التظلم الإداري المحول إليها مقدمـا بصورة قانونية ، ويستوى أن يكون هذا الـتظلم اختياريا أو وجوبيا ([2]) .

وقد أقرت المحكمة الإدارية العليا المصرية هذا المبدأ معلنة أن " العبرة بالتظلم إلى الجهـة الإدارية مصدرة القرار ، أو إلى الهيئات الرئاسية ، هي اتصال علمها به ؛ حتى يتسنى لهـا فحصه وإصدار قرارها فيه إما بالقبول و إما بالرفض ؛ ومن ثم فإن التظلم الذي قدمه المدعي ينتج في هذا الصدد أثره المطلوب ؛ لأنه وإن كان قد قدم إلى النيابة الإدارية إلا أنها أحالتـه فوراً إلى الهيئة العامة للبريد ، فاتصل علمها به في الميعاد القانوني" ([3]).

وفي ضوء ما سبق يجب تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القـرار ، أو الجهة الرئاسية لها ، فإذا تم تقديم هذا التظلم إلى جهة غير مختصة ولا يلزمها القانون بتحويل الملف إلى الجهة المختصة للنظر في هذا التظلم ، ولم تقم بتحويل هذا الملف إلى الأخيـرة ، فلا يؤدي التظلم الإداري الولائي أو الرئاسي المقدم إلى جهة غير مختصة إلى قطع الميعـاد للطعن القضائي ، كأن يقدم صاحب الشأن تظلمه الإداري إلى المحافظ ضد قرار صادر عـن رئيس المجلس البلدي إذ إن المحافـظ غير مختص قانوناً بنظر التظلم والبت فيه([4]) .

الشرط الثاني : يجب أن يقدم التظلم في قرار قابل للتظلم منه

يقصد بهذا الشرط أن يقدم التظلم الإداري ضد قرار إداري قابل للتظلم منه. وعلـى ذلك فإن كانت القوانين أو اللوائح تقرر أن القرار الإداري الصادر في حالات معينـة يكـون نهائياً أو قطعياً بحيث لا يجوز التظلم منه ، فإن ميعاد رفع دعوى الإلغاء يسرى فـي هـذه الحالة منذ علم أصحاب المصلحة بهذه القرارات ، ولا يجدي أي تظلم في قطع ميعـاد رفـع

[1] - حكم المحكمة الإدارية العليا في مجموعة السنة الرابعة بند 104 ص 1175 – العليا في عشر سنوات للأستاذ أبو فادي ص 1113 بند 1078 والمشار اليه في مؤلف الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي - مرجع سابق - ص 626.

[2] - CE:2/6/1965,Rec,P 1658 . المذكور في مرجع الدكتور على خطار شطناوي – المرجع السابق – 284.

[3] - مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في السنة 12 بند 28 ص 295 والمشار إليه في مؤلف الدكتور : مصطفى أبو زيد فهمي – مرجع سابق – ص 627.

[4] - د. على خطار - CE:2/6/1939,Rec,P 1025 – مرجع سابق - ص 463.

الدعوى ([1]) . فالمشرع هو الذي يضفي الصفة القطعية أو النهائية على القرار الإداري ، وقد تكون إرادته صريحة وواضحة ، كما قد تكون ضمنية ([2]).

ومن أمثلة ذلك ما ذكر في المادة (18) من نظام تأديب الطلبة في الجامعة الأردنية رقم 94 لسنة 1999م التي تنص على أن :(تكون جميع القرارات التأديبية نهائية ، باستثناء العقوبات المنصوص عليها في الفقرات (ط – ي – ك) من المادة (4) من هـذا النظـام ، إذ يحـق للطالب أن يستأنف القرار فيها لمجلس العمداء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه القرار ولمجلس العمداء أن يصدق على العقوبة أو يعدلها أو يلغيها).

ومن أمثلتها أيضا ما جاء في الفقرة (أ) من المادة (52) من نظام الهيئـة التدريـسية فـي الجامعة الأردنية رقم (48) لسنة 2003م ، والتي تنص على أنه : (... يحق لمـن يـصدر ضده قرار من المجلس التأديبي الابتدائي بتوقيع أي من العقوبات المنصوص عليها في أي من الفقرات (د – هـ – و – ز) من المادة 46 من هذا النظام الطعن في القرار لدى المجلـس التأديبي الأستئنافي خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه قرار المجلس التأديبي الابتدائي ، وعليه ، لا تكون القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس التأديبي الابتدائي بإيقاع العقوبـات الواردة في الفقرة (أ–ب–ج) قابلة للاعتراض أمام المجلس التأديبي الاستئنافي ، وهنا يتعـين على الشخص أن يلجأ إلى القضاء الإداري مباشرة" .

الشرط الثالث : يجب تقديم التظلم الإداري بعد صدور القرار

إذا كان الهدف من التظلم هو أن تعيد الإدارة النظر في قرارها، فلابد وأن يكون هذا القرار قد صدر فعلاً ؛ ومن ثم فلا يمكن التظلم من قرار لم يصدر بعـد ([3])، لأن المراحـل التمهيدية والتحضيرية للقرار الإداري لا فائدة من تقديم التظلم الإداري فيها ، وبالتالي لا يعد هذا الطلب تظلما إداريا بالمعنى القانوني ([4]) ، وليس من المعقول أن يطلب من الإدارة إعادة

---

[1] - د. محمود محمد حافظ – القضاء الإداري – ص 588 والمشار اليه في مؤلف د. احمد سلامة بدر – مرجع سابق - ص 287 .
[2] - د. على خطار شطناوي – مرجع سابق – ص 460 .
[3] - د. ماجد راغب الحلو - القضاء الإداري – 322 – والمشار اليه في مؤلف د. احمد سلامة بدر – مرجع سابق - ص286 – 271 .
[4] - د. على خطار شطناوي - مرجع سابق – ص 461 .

النظر في قرار لا يزال تحت نظرها ومحل بحثها ، كما أنه يصعب تحديد أصحاب المصلحة في قرار لم يولد بعد ([1]) .

وطبقا لذلك تستبعد الإجراءات الإعدادية أو التمهيدية لإصدار القـرارات الإداريـة ، وكذلك القرارات القضائية من ميدان التظلمات الإدارية فهو لا يؤدي إلى قطع مواعيد الطعن أو وقفها ([2]) .

الشرط الرابع : يجب أن يقدم التظلم خلال ميعاد الطعن بالإلغاء :

حددت المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري ميعاد تقديم التظلم بأن يكون خلال ستين يوماً من تاريخ علم أصحاب الشأن بالقرار المطعون فيه أيا كانت طريقة العلم به ([3]) و كذلك المادة رقم (6) من قانون رقم 7 لسنة 2007م في القانون القطري بـشأن المنازعـات الإدارية بأن (ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يوما من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية ، أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية ، أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علماً يقينياً ، وينقطع سريان هذا الميعـاد بـالتظلم إلـى الجهـة الإدارية) ، كما تنص نهاية المادة على أنه (يعتبر فوات ستين يوما على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ، ويحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني بحسب الأحوال). والعلة في تقديم التظلم خلال ميعاد الطعن بالإلغاء أن مضي مدة الطعن يسقط حق الشخص في مخاصمة القرار ؛ لأن القرار يتحصن ضد الإلغـاء رغم العيوب التي شابته فيعامل معاملة القرارات السليمة ([4]).

كما أن استقرار العمل الإداري على عدم إبقاء القرارات الصادر تحت رحمة أصحاب المصالح لمدة طويلة تتناقض مع ما شرعت لأجله مدد الطعن بشكل عام .

فإذا قلنا بأن القرار الإداري يتحصن ضد الطعن بالإلغاء ، وأن التظلم أنما لجبر الضرر مـن قبل الإدارة قبل جبره من قبل القضاء ، وأن هذا الأخير لن يتحقق لفوات مدة الطعن والتـي

[1] - د. ماجد راغب الحلو – مرجع سابق - ص 322 والمشار اليه في مؤلف د. احمد سلامة بدر – مرجع سابق – ص 272.
[2] - د. على خطار شطناوي – مرجع سابق – ص 461 .
[3] - د. أحمد سلامة بدر – مرجع سابق – ص 287 .
[4] - د. علي خطار شطناوي – مرجع سابق – ص 462.

قررها المشرع بستين يوماً لدى كلٍّ من المشرع المصري والمشرع القطري ، فإن المتظلم ضد القرار الإداري ، لن يكون أمامه إلا سبيل واحد ، وهو جهة الإدارة التي أصدرت القرار أو الجهة التي ترأسها ، فهو تحت رحمتها إن شاءت أجابته إلى التظلم الذي قدمه ، وإن شاءت أصرت على رأيها السابق وليس له – أي للمتظلم – غير هذا السبيل ، وبقولنا أنه يجب أن يقدم التظلم خلال ميعاد الطعن بالإلغاء ، ذلك لأنه من الشروط الخاصة بالتظلم القاطع للميعاد .

وبصفة عامة فإن للمضرور من القرار التظلم في أي وقت حتى بعد فوات مدة الطعن بالإلغاء في القرار الإداري ، وليس هنالك ما يمنع ذلك ، بل هو حق يكفله القانون ، ولكننا في هذا المقام نذكر شروط التظلم القاطع للميعاد ، ونشير إلى أن القرار الذي يتحصن بفوات مدة الطعن لا يشمل القرارات الصادرة بناء على غش من صاحب الشأن ، أو إذا كان القرار منعدماً لأحد أسباب انعدام القرار الإداري ، أو كان بناء على صلاحية مقيدة للإدارة ([1]) لأنها غير مقيدة بمدة الطعن السابقة ، بل ينفتح فيها الميعاد ، ولا تتحصن ضد الإلغاء في أي وقت ؛ لأنها والعدم سواء ، و قد استخلص الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي من ذلك ([2]) بعض النتائج المترتبة على انعدام القرار الإداري منها :

(1) عدم التزام الأفراد باحترام القرارات الإدارية المنعدمة .

(2) عدم قبول الدعوى بطلب إلغاء القرار الإداري المعدوم تأسيسا ، على أن القرار المعدوم لا يرتب أي أثر، وبالتالي لا محل لطلب إلغائه ؛ لأنه لا يمكن إعدام المعدوم.

(3) إذا دخل القرار المعدوم في عملية مركبة فإن العملية كلها تعتبر باطلة بطلاناً من النظام العام يوجب على القاضي التصدي له من تلقاء نفسه.

(4) للمحاكم القضائية الفرنسية العادية التصدي لتقدير مشروعية القرارات المعدومة دون إحالتها إلى مجلس الدولة ، كما هو الشأن بالنسبة للقرارات الإدارية الباطلة .

(5) محاولة الإدارة تنفيذ القرار الإداري المعدوم يشكل اعتداء مادياً .

---

[1] - د. على خطار شطناوي – مرجع سابق – ص 462 .

[2] - د. سليمان الطماوي – النظرية العامة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة – الطبعة الرابعة سنة 1976م ص 374 وما بعدها .

(6) القرار الإداري المعدوم لا وجود له ، وبالتالي من حق الإدارة أن تسحبه في أي وقت ، وطبقا لما سبق فقد سار مجلس الدولة الفرنسي على هذه النتيجة وتنبه إلى خطورة انعدام القرار الإداري من الناحية القانونية ، إذ إن انعدام القرار لا يمنع من وجود شبهة قرار من المصلحة إزالتها بحكم صريح ([1]) .

الشرط الخامس : يجب أن يكون التظلم الإداري حقيقياً :

إذا كان تقديم التظلم لا يخضع لأي شروط شكلية يتطلبها القانون ، فإنه يجب مع ذلك أن يكون هذا التظلم واضح المعنى والمدلول على إرادة من صدر بحقه القرار بالاعتراض عليه ؛ لهذا يجب أن تكون عباراته التي يكتب بها دقيقة وغير مبهمة فيما يتعلق بتحديد القرار و الجهة الإدارية الصادر منها ومقدم التظلم نفسه ، وكذلك طلباته والأسانيد التي يدعيها في تظلمه ([2]).

فإذا كانت القاعدة العامة هي عدم اشتراط احتواء التظلم الإداري على أسباب قانونية ، فيجب أن يتضمن طلبات محددة على الأقل تصلح أن تكون محلاً للقضاء بها فيما لو رفضت الإدارة الاستجابة إليها ([3]) .

وبناء على ما سبق، فإن التظلم الإداري يكون حقيقياً إذا قدم بصورة صريحة يدل على كونه تظلما ، ويكون أثره بقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء مع توافر الشروط الأخرى. لهذا لا يعد الالتماس الذي قدمه صاحب الشأن لإعادة النظر في إحالته للتقاعد وفقا لقضاء مجلس الدولة الفرنسي تظلما إداريا ([4]) ، كما لا يعد تظلما إداريا الطلب المقدم إلى الإدارة إذا اقتصرت طلبات الشخص على بيان أسباب الإجراء التأديبي ([5]) .

[1] - م. حمدي ياسين عكاشة – مرجع سابق – ص 462.
[2] - د. علي خطار شطناوي – مرجع سابق - 462 .
[3] - C.E: 21/10/1960 Rec. p. 580. والمشار اليه في مؤلف د. علي خطار شطناوي ص 462 .
[4] - C.E: 11/11/1977 Rec. p. 924. والمشار اليه في مؤلف د. علي خطار شطناوي ص 463 .
[5] - C.E: 13/11/1981 Rec. p. 420. والمشار اليه في مؤلف د. علي خطار شطناوي ص 463 .

الشرط السادس : يجب أن يكون التظلم الإداري مجدياً :

ويقصد بهذا الشرط أن يكون التظلم مجديا في تحقيق الآثار المرجوة منه في سحب القرار ، أو تعديله ، أو إلغائه من قبل الإدارة التي أصدرته . فإذا كانت هذه الجهة قد استنفذت ولايتها بمجرد إصداره يفقد التظلم جدواه ؛ إذ لا تملك جهة الإدارة سحبه أو تعديله أو إلغاءه على ما سبق ([1]) .

وكذلك لا يعد التظلم مجديا ، إذا أعلنت الإدارة سلفاً أنها مصممة على هذا القرار ، وأنها لن تبحث التظلمات المقدمة إليها ، وهنا يتوجب على الشخص أن يسلك الطريق القضائي ([2]) وذلك بالطعن مباشرة في إلغاء هذا القرار ، ما لم يكن هذا التظلم وجوبياً ؛ إذ يجب في هذا الفرض تقديم هذا التظلم بقطع النظر عن نتيجته ، وذلك لاستيفاء الشروط الشكلية لقبول الدعوى وعدم ردها ([3]) .

الشرط السابع : يجب تقديم التظلم من صاحب المصلحة :

يجب أن يقدم التظلم من الشخص المضرور أو وكيله ، ولا يعتد بتظلم الغير في قطع مدة رفع دعوى الإلغاء بحقه ([4])، وفي ذلك يقول الدكتور أحمد سلامة بدر (لو صدر مثلا قرار بترقية البعض وأضيرَّ منه طائفة معينة فإن لكل من أضير أن يتقدم بتظلم من القرار ، فإذا تحرك البعض وقدم هذا التظلم في حين سكت البعض عن ذلك ، فإن ميعاد رفع دعوى الإلغاء بالنسبة للطائفة الأولى يمتد إلى ستين يوما أخرى ، ولا يجوز للطائفة الثانية الإفادة من ذلك رغم وحدة القرار المطعون فيه ([5]) .

ويجب أن يكون صاحب المصلحة في التظلم شخصاً كامل الأهلية ، فالتظلم الذي يعتد به هو الذي يقدم من شخص كامل الأهلية أما ذلك الذي يقدم من شخص ناقص الأهلية أو عديمها فلا أثر له في جريان ميعاد الطعن بالإلغاء في هذا القرار ، إلا إذا تمسك وليه بذلك ، كما أن هذا التظلم لا يعد دلالة على العلم اليقيني بالقرار ، ذلك أن التظلم لا يتمخض دائما عن

[1] - د. علي خطار شطناوي – مرجع سابق – ص 463 .
[2] - د. على خطار شطناوي – مرجع سابق - ص 463 .
[3] - د. على خطار شطناوي – مرجع سابق – ص 463 .
[4] - د. احمد سلامة بدر – مرجع سابق - ص 287 .
[5] - د. أحمد سلامة بدر – مرجع سابق – ص 287 .

نفع محض بإنصاف المتظلم ؛ إذ إنه يجري في حقه ميعاد الطعن بالإلغاء مما قد يضره بإسقاط حقه في الطعن القضائي لدعوى الإلغاء إذا ما فات هذا الميعاد ([1]) .

الفرع الثالث : علاقة التظلم بالقرار الإداري الضمني

رتب المشرع على تقديم التظلم بقطع الميعاد ؛ حتى يشجع الأفراد في التظلم الوجوبي على التقدم بتظلماتهم إلى الإدارة قبل الالتجاء إلى القضاء ([2]) وذلك عبر النصوص التي توجب تقديم التظلم قبل التقدم برفع دعوى الإلغاء التي سبق ذكرها. وفي ذلك يقول د. سلميان الطماوي (لكي يقطع التظلم المدة ، يجب أن يقدم خلالها ، فإذا ما تقدم به ذوو المصلحة فسنكون أمام أحد فرضين :-

الأول : أن ترد الإدارة على التظلم صراحة بالرفض ، وفي هذه الحالة يكون للمتظلم رفع دعوى الإلغاء في خلال ستين يوما من تاريخ رد الإدارة .

الثاني : أن تلتزم الإدارة جانب الصمت – القرار الضمني – وهنا أقام المشرع – سواء في فرنسا أو في مصر – قرينة على أن مرور مدة معينة يُعَدُّ بمثابة رفض من قبل الإدارة للتظلم ، وبهذا المعنى قضى المشرع باعتبار (فوات ستين يوما على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوما أخرى من تاريخ انقضاء الستين يوما المذكورة .

وقد عبرت عن ذلك كله المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها (في الحالات التي يستوجب القانون فيها تقديم التظلم قبل رفع دعوى الإلغاء ؛ ليتعين على رافع الدعوى أن ينتظر المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم وهي ستون يوماً ، فلا يرفع دعوى قبل مضيها ، وأن يرفعها بعد ذلك في ميعاد الستين يوما التالية لانقضاء الستين يوما المذكورة ، التي يعتبر انقضاؤها دون إجابة السلطات المختصة بمثابة قرار حكمي بالرفض يجري سريان الميعاد منه ، فإذا كانت تلك السلطات قد أجابت قبل ذلك بقرار صريح بالرفض ، وجب حساب الميعاد من تاريخ إعلان هذا القرار ، لأن هذا الإعلان يجري سريان الميعاد قانونا القرار

---

[1] - د. عبد الفتاح حسن – القضاء الإداري – ص 245 والمشار اليه في مؤلف فؤاد احمد عامر – ميعاد رفع دعوى الإلغاء – دار الفكر الجامعي 2001 م ص 181 .

[2] - د. سليمان الطماوي – دورس في القضاء الإداري – دار الفكر العربي – دون سنة نشر ص 221 .

الحكمي بالرفض ، وما كان يترتب عليه من سريان الميعاد ، أما إذا كان القرار الحكمي بالرفض قد تحقق بفوات الستين يوما المحددة لفحص التظلم ، فإن ميعاد رفع الدعوى بالإلغاء يجري في هذا التاريخ ، حتى لو أعلن المتظلم بعد ذلك بقرار صريح بالرفض ، ما دام ميعاد رفع الدعوى قد سبق جريانه بأمر تحقق بواسطة القرار الحكمي)([1]) .

المبحث الثاني : حساب ميعاد إلغاء القرار الضمني والقرارات الإدارية الأخرى

سنتطرق في هذا المبحث لكيفية حساب ميعاد الطعن في كل من القرار الضمني والقرار الصريح ، وكذلك القرار المستمر في المطلب الأول ، أما في المطلب الثاني فسنعرض لحساب الميعاد في حالة المسلك الإيجابي للإدارة .

المطلب الأول : حساب الميعاد في حالات القرار الصريح والقرار الضمني والقرار المستمر

الحكمة من تحديد ميعاد لرفع دعوى الإلغاء وهو ستون يوما إنما لغاية أرادها المشرع بينتها محكمة القضاء الإداري المصرية التي قضت بأن (المشرع بتقريره مواعيد معينة تصبح بعدها القرارات الإدارية حصينة من الإلغاء قد هدف من ذلك تحقيق مصلحة عليا هي استقرار الأوضاع الإدارية ، وعدم تركها معلقة مما يشيع الفوضى والاضطراب في المحيط الإداري ، وهو الأمر الذي يحرص المشرع على تجنبه توخيا وحماية للمصلحة العامة)([2]).

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن (... الحكمة من تحديد ميعاد لرفع دعوى الإلغاء هو الحرص على عدم زعزعة المراكز القانونية الذاتية المستقرة التي اكتسبها أربابها بمقتضى تلك القرارات) ([3]) .

وطبقا لما استقرت عليه أحكام المحاكم، فإن تحديد ميعاد لرفع دعوى الإلغاء إنما يهدف إلى ضمان استقرار المراكز القانونية في العمل الإداري تحقيقا للمصلحة العامة ، وإن

---

[1] - مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في السنة الثالثة بند 42 ص 330 (والمشار اليه في مؤلف د. مصطفى أبو زيد فهمي ، - مرجع سابق - ص 628 .

[2] - الدعوى رقم 1081 لسنة 7 القضائية جلسة 1959/11/24م مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري لسنة 10 رقم 47 ص 41 والمشار اليه في مؤلف فؤاد احمد عامر - مرجع سابق - ص 17 .

[3] - حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1587 لسنة 33 القضائية الجلسة 1995/5/29م من المرجع السابق .

تعارضت هذه المصلحة مع المصلحة الخاصة للطاعن ، والتي تتجلى عند مـضى الفتـرة ، ويصبح القرار الإداري متحصناً ضد الإلغاء .

ولذلك فقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن مدة الطعن إنما هي من النظام العام ، وأن الدفع المتعلق بها يمكن أن يثار في أية حالة تكون عليها الدعوى ، وللمحكمة أن تثيره من تلقاء نفسها ، ولا يمكن الاتفاق في إطالة المدة بالتراضي بين الإدارة والأفراد. وهو ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة المصري ([1]) وكذلك القضاء الأردني، فقد قضت محكمـة العدل العليا الأردنية بقولها (وحيث إن التقيد بمدة الطعن المقررة لسماع دعوى الإلغاء مـن النظام العام تثيره المحكمة من تلقاء نفسها ، وحيث أقام المدّعي دعواه بعد مرور ستين يوماً على تبليغه وعلمه اليقيني بقرار ترفيعه للدرجة الثالثة ، فتكون مقدمة بعـد فـوات الميعـاد القانوني مستوجبة الرد شكلاً ([2])

وعليه سنبدأ في بيان حساب الميعاد أولا في القرارات الصريحة ، ثـم ثانيـا فـي القرارات الضمنية ، وثالثاً في القرارات المستمرة طبقاً للفروع الآتية :

الفرع الأول : بدء سريان ميعاد الطعن القضائي في القرارات الإدارية الصريحة

نصت المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري الحالي الصادر فـي سـنة1972م على أن : ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوما من تـاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية ، أو في النـشرات التـي تـصدرها المصالح العامة ، أو إعلان صاحب الشأن به.

وتنص الفقرة (أ) من المادة (12) من قانون محكمة العدل العليـا الأردنيـة (مـع مراعاة أحكام الفقرتين (ب) و (ج) من هذه المادة تقام الدعوى لدى المحكمة باستدعاء خطي خلال 60 يوما من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في

---

[1] - د. سليمان الطماوي – مرجع سابق – ص 214 .

[2] - قضاء محكمة العدل العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1993/6/30م مجلة نقابة المحامين ، 1994م ص 35 والمشار اليه فـي مؤلف د. على خطار شطناوي – مرجع سابق – ص 436) .

الجريدة الرسمية أو بأي طريقة أخرى ، إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ ، أو يقضي تبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة).

تنص الفقرة الأولى من المادة (6) من القانون 7 لسنة 2007م بشأن الفصل في المنازعات الإدارية على أن(ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يوما من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية ، أو في النشرات التي تصدرها الجهات الإدارية ، أو إعلان صاحب الشأن به ، أو ثبوت علمه به علما يقينياً) .

وفي ضوء ما سبق حدد المشرع المصري وسيلتين لبدء سريان ميعاد الطعن القضائي في القرارات الإدارية وهما : النشر والإعلان ، أما المشرع الأردني فقد حدد أيضاً وسيلتين لبدء سريان الميعاد وهما النشر والتبليغ ، وحدد المشرع القطري ثلاث وسائل وهي النشر والإعلان والعلم اليقيني وسنتكلم عنها تفصيلاً فيما يأتي :

أولاً : النشر

يقصد بالنشر اتباع الإدارة شكليات معينة لكي يعلم الجمهور بالقرار ([1]) فالقاعدة أنه إذا نص القانون على وسيلة معينة للنشر فيجب اتباع هذه الوسيلة ، وقد حددت هذه الوسيلة في القانون المصري ، وذلك في المادة (24) إذ نص على (نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة)، كما تنص المادة 5 من قانون العاملين المدنيين بالدولة – المصري – (على أن تعلن القرارات التي تصدر في شؤون العاملين في نشرة رسمية يصدر بتنظيم توزيعها على الجهات المختصة وتعليقها في لوحة الإعلانات ، قرار من السلطة المختصة)

وتنص المادة 9 من اللائحة التنفيذية للقانون السابق على أن (يصدر بقرار من السلطة المختصة تحديد الإجراءات المتعلقة بإصدار النشرة الرسمية التي تعلن فيها القرارات والمنشورات الصادرة في شؤون العاملين ، والجهات التي توزع عليها ، والضمانات التي تكفل علم العاملين كافة بها علماً يقينياً ، كما يتضمن القرار المشار إليه طريقة التعليق في لوحة الإعلانات ، وذلك بما يكفل إثبات تاريخ التعليق ، والمدة التي يستمر خلالها ، وتاريخ

[1] - د. سليمان الطماوي- مرجع سابق- ص 214 .

رفع القرارات ، أو المنشورات من اللوحة ، ويراعى إثبات الإجراءات المنصوص عليها في هذه المادة في محضر يوقعه رئيس شؤون العاملين بالوحدة) .

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن (... النشر المعول عليه ببدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء ... هو نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية ، وفي النشرات التي تصدرها المصالح العامة .. فإذا كان الحكم المطعون فيه قد أخطأ في تطبيق القانون حينما اكتفى لبدء سريان الميعاد المشار إليه بمجرد نشر الجهة الإدارية إعلاناً في إحدى الصحف اليومية لحاجتها لشغل الوظيفة محل المنازعة ، ثم إعلانها عن ذلك أيضا داخل الوزارة ، فذلك كله لا يغني عن نشر القرار الإداري محل الطعن في الجريدة الرسمية ، أو في النشرات التي تصدرها الوزارة ، أو إعلان صاحب الشأن به ، كما أنه من ناحية أخرى لا يكفي كون المدعية تعمل بقطاع مكتب وزير الصحة لافتراض علمها بالقرار المطعون فيه ، إذ لا يرقى العلم المفترض بهذه الصورة إلى درجة العلم اليقيني الذي يغني عن النشر ، والإعلان لبدء سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء ؛ ومن ثم فإن الحكم المعطون فيه يكون قد أخطأ حينما رتب على هذا العلم الظني الافتراض بدء سريان الميعاد ، وانتهى إلى عدم قبولها شكلاً لرفعها بعد الميعاد) ([1]) .

يقصد بالنشر في القانون الأردني النشر في الجريدة الرسمية ما لم ينص القانون صراحة على وسيلة أخرى لذلك ([2])، فقد قضت محكمة العدل العليا بأنه (.. يتبين بالنسبة للدفع الذي أورده وكيل المستدعى ضدها الثانية من أن الدعوى مقدمة بعد فوات الميعاد القانوني لرفع دعوى الإلغاء ، استناداً إلى أن القرار المطعون فيه نشر في عدد الجريدة اليومية – الرأي – رقم 553 بتاريخ 1985/8/15م .

بينما أقيمت الدعوى في 1985/10/15 فغير وارد؛ إذ إن المقصود من نشر القرار الإداري الذي يعتبر مبدأ سريان ميعاد الطعن المنصوص عليه في الفقرة (ك) بند (3) مادة (10) من قانون تشكيل المحاكم النظامية ، هو النشر في الجريدة الرسمية ، كما استقر على ذلك الاجتهاد والقضاء . وحيث إن القرار المطعون فيه نُشر في عدد الجريدة الرسمية المؤرخ في 1985/9/10 ، والدعوى أقيمت في 1985/10/15 ، فتكون مقدمة في الميعاد القانوني

[1] - المحكمة الإدارية العليا في الطعن 677 لسنة 34 القضائية جلسة 1991/5/26م مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة 36 رقم 136 ص 1307 . والمشار إليها في مؤلف فؤاد احمد عامر – مرجع سابق ص 62 – 63 .

[2] - د. على خطار شطناوي- مرجع سابق- ص 437 .

المنصوص عليه " ([1]) ، كما لا يعد نشراً للقرار إذاعته من محطة حكومية ([2]) فقد قضت محكمة العدل الأردنية بأن " .. المقصود من نشر القرار نشره في الجريدة الرسمية ، وليس نشره في الجرائد المحلية ، أو إذاعته من محطة الإذاعة الحكومية ؛ لأن القانون قد افترض إطلاع العامة على الجريدة الرسمية ، فالنشر فيها هو بحكم تبليغ القرار إلى الشخص بالذات ، أما الوسائل الأخرى للنشر ، فهي لا تكون بمنزلة التبليغ إلى الشخص بالذات فقد لا يستمع المرء إلى الإذاعة ، وقد لا يطلع على جميع الجرائد المحلية "

ولابد أن يكشف النشر عن فحوى القرار بحيث يكون في وسع ذي المصلحة أن يلم به إلماماً تاماً ، وهو ما لا يتأتى إلا إذا نشر القرار جميعه، فإذا رأت الإدارة نشر ملخصه فيجب ألا يخل هذا التلخيص بتفاصيل القرار([3]).

وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري المصرية : " .. إذا كانت النشرة الدورية لوزارة التموين قد تضمنت أنه صدر القرار رقم 466 الخاص بترقية بعض الموظفين بالوزارة ؛ فإن النشر على هذه الصورة يكون من القصور بحيث لا يكفي بذاته لتعرف موضوع قرار الترقية وتفصيلاته ، ولا ترقي تلك الإشارة المقتضبة للقرار المطعون فيه إلى مرتبة النشر المعول عليه " ([4])

ثانيا : الإعلان

يقصد بالإعلان تلك الطريقة التي تنقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى علم فرد بعينه أو أفراد بذواتهم من الجمهور ([5]) وهنا يثور تساؤل : وهو متى يلزم النشر ومتى يلزم الإعلان الفردي ؟ تصدت المحكمة الإدارية العليا المصرية للإجابة عن هذا التساؤل بقولها : " رغم أنه تقرر بنص القانون أن يكون النشر كالإعلان وسيلة لإثبات العلم بالقرار المطعون فيه ، إلا أنه لا يزال من الثابت مع ذلك أن هذه المساواة بين الوسيلتين ليست كاملة ، إذ ما يزال الإعلان بالقرار هو الأصل ، وأما النشر فهو الاستثناء بحيث لا يكفي النشر حين يكون الإعلان ممكناً .

ومن أجل هذا فقد اجتهد القضاء لكي يحدد الحالات التي يصبح الالتجاء فيها إلى وسيلة النشر ، والحالات التي يتعين الالتجاء فيها إلى وسيلة الإعلان ، ومما قرره القضاء في هذا الشأن هو التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الفردية بحيث متى كانت

[1] - عدل عليا 1986/6/30-مجلة نقابة المحامين لسنة 1986 – ص 245 والمشارإليها في مؤلف د.علي خطار شطناوي – مرجع سابق- ص 438

[2] - عدل عليا 1965/6/15 مجلة نقابة المحامين 1965-ص1056-والمشار إليها في مؤلف د.علي خطار شطناوي – مرجع سابق – ص 438

[3] د.سليمان الطماوي – مرجع سابق-ص 215

[4] - حكم في الدعوى رقم 593 لسنة11 القضائية جلسة 1958/4/3م مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري لسنة 12 رقم 84 ص 91 والمشار اليه بمرجع فؤاد احمد عامر - مرجع سابق- ص 63 .

[5] - د. سليمان الطماوي – مرجع سابق ص 215 .

الأولى بحكم عموميتها وتجريدها لا يتصور حصر الأشخاص الذين تحكمهم ، مما لا يكون معه محل الالتزام وسيلة الإعلان بالنسبة إليها ، فإن الثانية إذ تتجه بالعكس إلى أشخاص معينين بذواتهم ومعلومين سلفاً لدى الإدارة ، فإنه لا يكون ثمة محل بالنسبة إليها للاكتفاء بوسيلة النشر ، بل يكون الإعلان إجراء محتما " ([1]).

ويتم توجيه الإعلان إلى صاحب الشأن نفسه إما شخصياً ، وإما في موطنه الحقيقي ، أو الموطن المختار ([2])، وإذا تعلق الأمر بشخص اعتباري – كالشركات والجمعيات – فالإعلان يوجه إلى ممثلها القانوني، وإذا ما تعلق الأمر بناقص الأهلية وُجّه الإعلان إلى الوصي أو الولي أو القيّم، وإذا كان القرار يخص أكثر من شخص فإنه يجب أن يعلن إلى ذوي الشأن جميعهم ([3]).

وكما هو الحال في النشر – كما سبق – يجب أن يكون الإعلان مؤدياً إلى العلم التام بمحتويات القرار إذا كان الإعلان عنها لازما، ولا يتم إلا بإعلان ذي المصلحة بكامل القرار الصادر بحقه من دون إغفال أي حكم من الأحكام الرئيسة للقرار ، وإلا ظل باب الطعن بالنسبة إليه مفتوحا ([4]) .

وإذا كان القانون لم يحدد خضوع الإعلان إلى شكلية معينة ، فإن عدم خضوع الإعلان لشكل محدد يجب ألا يحرمه من مقومات كل إعلان، فيجب أن يظهر فيه اسم الجهة الصادر منها ، سواء أكانت الدولة أم إحدى الشخصيات العامة الأخرى ، وأن يكون صادراً من الموظف المختص ، وأن يوجه إلى ذوي المصلحة شخصيا ([5]) .

وفي القانون الأردني يسمي الإعلان بالتبليغ ، وهو ما نصت عليه المادة (12) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية ، و هو يجري على أحكام الإعلان التي سبق شرحها – غير أن التبليغ يتحقق بجميع الوسائل ، و كذلك لا يشترط القانون الأردني وسيلة أو شكلاً معيناً لتبليغ ذوي الشأن بالقرار الإداري الصادر بحقهم ، فيمكن للإدارة تبليغ قراراتها بجميع وسائل التبليغ ، سواء أكان ذلك بوساطة محضر أو عن طريق البريد الداخلي لكل إدارة ، أو عن طريق البريد برسالة مسجلة بعلم الوصول ولا يهم كون التبليغ مكتوبا أو شفويا ([6]) ،فقد

[1] - مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا السنة السابعة بند 61 ص 601 وفي نفس المعنى حكمها الصادر في 1977/4/24م في مجموعة أحكام العليا في 15 عاما هي 1201 بند 266 والمشار اليه في مؤلف د. مصطفي أبو زيد فهمي- مرجع سابق- ص 582 .

[2] - C.E casadevant: c.e 12 juill.. 1911 Rec.p. 831 والمشار إليه في مؤلف د . مصطفى ابوزيد فهمي – مرجع سابق- ص 584 .

[3] - د. مصطفى ابو زيد فهمي – ص 584 .

[4] - د. سليمان الطماوي – مرجع سابق – ص 216 .

[5] - د. سلميان الطماوي – مرجع سابق – ص 216 .

[6] - د. على خطار شطناوي مرجع سابق ص 439 .

قضت محكمة العدل العليا بـــأن " تبليغ القرارات الإدارية قد يكون تحريريا ، كما يصح أن يكون شفويا " ([1])

ويقع على الإدارة دائماً عبء إثبات الإعلان ، وكذلك النشر ([2]) ؛ إذ إنهــا الطــرف الذي يدفع غالبا بعدم قبول الدعوى شكلاً لفوات الميعاد ([3]) ويكون ذلك بأي وسيلة تؤدي إلي إثبات حصول الإعلان ، كتوقيع ذي المصلحة على أصل القرار ، أو صورته بـــالعلم، وقــد يكفي محضر التبليغ الذي يحرره الموظف المنوط به التبليغ ، وكذلك إيصال البريد المــسجل بعلم الوصول كقرينة بسيطة يمكن إثبات عكسها إذا ما أرسل التبليغ بطريق البريد ([4]) .

ويترتب على الإعلان أو التبليغ – إذا توافرت شروطه – بدء سريان الميعاد بالنــسبة للطعن القضائي من تاريخ التبليغ الفعلي ([5]) – أي من تاريخ علم صاحب الــشأن بـــالقرار ، ويستدل على ذلك من خلال توقيعه على محضر الإعلان أو ما شابه ذلك – وليس من تاريخ إرسال التبليغ، فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن (.. سريان ميعاد الطعن يبدأ من تاريخ الإعلان الفعلي ، كما أن التظلم إذا كان القرار قابلاً للتظلم يقطع سريان المدة . وحيث إن المستدعي أقام دعواه بتاريخ 1954/4/3م ، أي بعد أربعة وثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه الفعلي ، فلا يكون في مثل هذه الحالة قد تباطأ في اللجوء إلى هذه المحكمة) ([6]).

وبناء على ذلك إذا تم التبليغ الفعلي لصاحب الشأن، فإن المدة تبدأ من هــذا التــاريخ ولمدة ستين يوماً ؛ حيث يتم قبول الدعوى شكلا إذا أقيمت خلال هذه المدة.

ثالثاً : العلم اليقيني

حدد المشرعان المصري و الأردني وسيلتين فقط لبدء سريان ميعاد الطعن القضائي ، و لم يتعرضا إلا لواقعتي النشر والإعلان أو التبليغ – وهو ما تطــرق إليهمــا المــشرع القطري وأضاف إليهما وسيلة ثالثة هي – العلم اليقيني بالقرار الإداري ، ولكن من المــستقر عليه فقهاً وقضاءً في كل من مصر والأردن أنه لما كان النشر والإعلان هما وسيلتان للعلــم بالقرار الإداري فإن تحقق العلم اليقيني بغير طريقها يؤدي منطقياً إلى القول ببدء سريان المدة إذا ما قام الدليل عليه ([7]) .

---

[1] - عدل عليا 1957/4/4م مجلة نقابة المحامين 1957 ص 323 المشار إليه في المرجع السابق ص 439 .
[2] - د. سليمان الطماوي – مرجع سابق- ص 216 .
[3] - د. على خطار شطناوي – مرجع سابق- ص 440 – 441 .
[4] - د. سليمان الطماوي- مرجع سابق- ص 216 .
[5] - د. علي خطار شطناوي – مرجع سابق- ص 439 .
[6] - عدل عليا : 1954/3/28م مجلة نقابة المحامين 1954 ص 299 المشار إليه في المرجع السابق ص 439 .
[7] - د. سليمان الطماوي – مرجع سابق- ص 217 .

ويقصد بالعلم اليقيني علم صاحب الشأن بصدور القرار علماً قطعياً . نافياً للجهالة ، شاملاً لجميع عناصر القرار ، ثابتاً في تاريخ محدد ([1]) .
ومن ثم فإن العلم اليقيني يستلزم بعض الشروط للعمل به و هذه الشروط هي :

الشرط الأول: يجب أن يكون العلم بالقرار علماً يقينياً لا ظنيا ولا افتراضيا:

وهو ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها (لا يكفي لاعتبار المدعى عالماً بصدور القرار الإداري بالتسليم بمجرد إيداع ملف المادة باعتباره مستندا ضمن أوراق الدعوى ، ولو شمل هذا الملف الأوراق المستفاد منها صدور الأمر بالتسليم؛ لأن هذا الإيداع لا يقوم مقام إعلان صاحب الشأن شخصياً بالأمر ، ولا مقام النشر عنه بالجريدة الرسمية ، ولا يفيد العلم اليقيني حتما ذلك لأن إيداع المستندات في الدعوى لا يعتبر إعلاناً للخصوم بها، بل يعتبر وضعاً لها تحديد القضاء ليطلع عليها من يشاء من الخصوم، أو وكلائهم بغير إجبار، ولا يترتب على عدم اطلاعهم شيئاً سوى فوات فرصة خدمة قضيتهم على الوجه الأكمل) ([2]) .

وتقرر كذلك حكم محكمة القضاء الإداري أن (الأصل في مثل قرار فصل المدعى من الشياخة أن يعلن صاحب الشأن، أو أن يُبلَّغ إليه شخصياً، حتى يعلم وضعه، وليس يكفي لبدء ميعاد الستين يوما الأخذ بالظن أو افتراض قيام علمه بالقرار المطعون فيه، إذ يجب في العلم – الذي يقوم مقام الإعلان المنصوص عليه في القانون– أن يكون إيجابيا مؤكداً ، لا مستنتجاً من قرائن تقبل العكس؛ ومن ثم لا يكفي في اجابة الدفع بعدم قبول الدعوى تأسيسه على أن قرار الفصل أبلغ إلى البلدة تليفونياً، وأنه ليس من مصلحة عمدتها، أو عامل التليفون إخفاؤه عن المدعى) ([3]) .

الشرط الثاني : يجب أن يكون العلم اليقيني شاملاً لمؤدى القرار ومحتوياته بما يمكن صاحب الشأن من تحديد مركزه القانوني بالنسبة لهذا القرار:

ويقصد بهذا الشرط أن العلم اليقيني بالقرار الإداري يترتب عليه فوات المدة؛ مما يؤدي إلى تحصن القرار من الإلغاء ، ومن ثم فإن هذا العلم يجب أن يكون شاملاً وكافياً لمؤداه ومحتوياته؛ لتمكين معرفة صاحب الشأن من تحديد مركزه القانوني بالنسبة إلى القرار.
وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن (علم صاحب الشأن بالقرار يقوم مقام

---

[1] - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة - مرجع سابق- ص 211 .
[2] - حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 417 لسنة 3 القضائية جلسة 1950/2/23م مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري لسنة 4 رقم 231 ص 808 . (مشار إليه بمرجع فؤاد احمد عامر – مرجع سابق- ص 69) .
[3] - حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 1408 للسنة 7 القضائية جلسة 1954/12/14م مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري لسنة 9 رقم 108 ص 141 – (مشار إليه بالمرجع السابق ص 68) .

إعلانه متى كان علماً يقينياً متكاملاً لجميع العناصر التي يمكن على أساسها تبين مركزه القانوني بالنسبة إلى هذا القرار وتحديد طريقه في الطعن عليه) ([1]).

وفي السياق ذاته أيضاً قضت محكمة القضاء الإداري بأن قضاءها "قد استقر على إمكان قيام العلم الحقيقي مقام الإعلان أو النشر واشترط لذلك أن يكون علما يقنيا لا ظنيا ولا افتراضيا، وأن يكون شاملا لجميع محتويات القرار ومؤداه؛ بحيث يتيسر لصاحب الشأن بمقتضى هذا العلم أن يحدد مركزه القانوني من القرار، إلا أنه لا يمكن أن يستفاد من ذلك أن يظل ميعاد السريان مفتوحاً إلى أجل غير محدد بحجة عدم العلم بالعيوب القانونية التي أصابت القرار؛ إذ إنه يقابل هذه القاعدة قاعدة أخرى أصلية حقيقة بالرعاية من مقتضاه كفالة استقرار الأوضاع القانونية المؤسسة على القرار، وتوفير الطمأنينة بحفظ المراكز القانونية، وجعلها بمنجاة من الزعزعة والاضطراب، ولو كانت مشوبة بعيب متى انقضى الوقت الذي عينه القانون للاعتراض عليها من جانب ذي الشأن بالطعن فيها عن طريق دعوى الإلغاء) ([2])

الشرط الثالث : أن يثبت العلم اليقيني في تاريخ معلوم يمكن حساب الميعاد منه و يلزم في العلم اليقيني – الذي يقوم مقام نشر القرار أو إعلانه – أن يثبت أنه تم في تاريخ معين ليتسنى حساب ميعاد رفع الدعوى اعتباراً من هذا التاريخ:

فإذا لم يثبت العلم بفحوى القرار المطعون فيه ومحتوياته علما يقينيا في تاريخ يمكن حساب الميعاد منه، فلا يسري ميعاد دعوى الإلغاء لغياب علم صاحب الشأن به كواقعة محددة لبدء سريان الميعاد ([3]).

وقد قضت محكمة القضاء الإداري بأنه وإن (كان قضاء هذه المحكمة قد اعتبر إمكان قيام العلم مقام الإعلان، فقد اشترط لذلك أن يكون العلم بفحوى القرار ومشتملاته علما

---

[1] - حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1290 لسنة 8 القضائية جلسة 1965/6/6م مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة العاشرة رقم 145 ص 1594 (مشار إليه في المرجع السابق ص73) .

[2] - حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 1804م لسنة 7 القضائية جلسة 1954/1/26م مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري السنة 8 رقم 265 ص 514 (المشار إليه في مؤلف فؤاد احمد عامر–مرجع سابق– ص74) .

[3] - حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1259 لسنة 2 القضائية جلسة 1956/12/8 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة 2 رقم 17 ص 139 (المشار إليه في مؤلف فؤاد احمد عامر –مرجع سابق– ص79) .

يقينيا لا ظنيا ولا افتراضيا، وأن يبنى هذا العلم على وجه اليقين في تـاريخ معـين يـصح اعتباره مبدأً لسريان الميعاد في حق صاحب الشأن) ([1]) .

ويقرر القضاء الإداري مدى تحقق واقعة العلم اليقيني بالقرار ، فيعتبر ذلك من مسائل الواقع التي تقدرها المحكمة في ضوء ظروف الدعوى، وما تقدمه الإدارة من أدلة على تحقق علم الطاعن، أو ما يقدمه ذلك الأخير لنظر تحقق علمه بالقرار علماً يقينيـاً نافيـاً للجهالـة بمضمونه. ([2]) .

وتبدو لنا بعض قرائن العلم اليقيني ، في الحالات الآتية :

- الإقرار : فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بقولهـا : (إن الثابـت فـي أوراق الدعوى وإقرار المستدعي أمام لجنة المهنة في النقابة بتاريخ 1997/9/20م من أنـه علـم بالقرار الطعين علما يقينيا قبل شهرين من تاريخ وفاة زوجته، والتي حصلت فـي النـصف الثاني من عام 1996م . وحيث إن العلم اليقيني بالقرار المطعون فيه يقوم مقـام التبليـغ . وحيث إن الدعوى قدمت بتاريخ 1997/10/4م فتكون مقدمة بعد مضي المدة) ([3]).
- المكاتبات والمخاطبات المتبادلة بين الإدارة والأفراد : وهي ما يرسله صاحب الشأن إلى الإدارة أو العكس، وذلك كتقديم استدعاء إلى الوزير يشكره فيه على قراره بوقف عمليـة الحفر بالبئر، ويرجوه إلغاء رخصة الحفر الممنوحة لأحد الأشخاص بحجـة عـدم قانونيـة المسافة بين الآبار ([4]) .
- التظلم : وهو ما قضت فيه محكمة العدل العليا الأردنية بقولها (إذا صدر قرار إداري من إحدى اللجان وُنفِّذَ هذا القرار ماديا ولم يطعن به من صاحب الحـق ، واكتفـى بتقـديم تظلماته إلى تلك اللجنة أو المرجع الأعلى لها ، فإن هذه التظلمات تفيد بأن صاحب الحق قـد علم آنذاك بفحوى القرار السابق وهذا العلم يقوم مقام التبليغ) ([5]) .
- مضي فترة زمنية طويلة على صدور القرار : وهو ما ذهبت إليه المحكمة الإداريـة العليا المصرية في قضائها إلى أن طول المدة بين صدور القرار والطعن عليه بالإلغاء يرجح علم الطاعن يقينيا بهذا القرار ([6]) حيث قضت بأن (استطالة الأمد بين صدور القـرار محـل الطعن وبين إقامة دعوى الإلغاء هو مما يرجح العلم بالقرار ، إذ على العامل أن ينشط دائما إلى معرفة القرارات الصادرة في شأن أقرانه العاملين معه في الجهة التي يعمل بها ، ومـن

---

[1] - حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 839 لسنة 5 القضائية جلسة 1953/5/10م مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية السنة 7 رقم 609 ص 1115 (مشار إليه في مؤلف فؤاد أحمد عامر-مرجع سابق- ص 79).

[2] - د. على خطار شطناوي (مرجع سابق) ص 442.

[3] - عدل عليا : 1998/1/17 مجلة نقابة المحامين 1998م ص 832 المشار إليها في المرجع السابق ص443 .

[4] - عدل عليا: 1996/5/15م مجلة نقابة المحامين 1997م ص 4277 (مرجع سابق) ص 443 .

[5] - عدل على 1979/3/15م مجلة نقابة المحامين 1979م ص 839 (مشار إليه في مؤلف د. على خطار شطناوي-مرجع سابق- ص 443) .

[6] - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة (مرجع سابق) ص 220 .

الميسور عليه دائما إذا طال الوقت أن يحدد مركزه بينهم وأن يطعن في ميعاد مناسب ، خاصة وأن تحديد ميعاد الطعن على القرارات الإدارية بستين يوما من تاريخ العلم بالقرار مرده إلى استقرار المراكز القانونية، وعدم زعزعتها، وأن الادعاء بعدم العلم رغم استطالة الأمد يؤدي إلى إهدار مراكز قانونية استتبت على مدار السنين) ([1]) .

- فهذه كما ذكرنا قرائن على قيام العلم اليقيني بالقرار الإداري أقر فيها القضاء الإداري بتحقق العلم اليقيني بالقرار، ويحق للمتظلم من القرار الإداري إثبات العكس بطرق الإثبات كافة، فالقرائن القضائية يجوز إثبات عكسها، على عكس القرائن القانونية التي لا تقبل إثبات العكس باعتبارها قرائن قاطعة .

الفرع الثاني : كيفية حساب مدة الطعن القضائي في القرارات الصريحة

يبدأ احتساب مدة الطعن القضائي من اليوم التالي لنشر القرار الإداري، أو إعلانه لصاحب الشأن، أو علمه به علماً يقينياً ، وتكون مدة الطعن ستين يوماً. وإذا صادف آخر يوم في ميعاد رفع الدعوى عطلة رسمية امتد ميعاد الطعن إلى أول يوم عمل ، أما إذا وقعت العطلة الرسمية في بحر الميعاد فلا يترتب عليها امتداد الميعاد ([2]) ، وتمتد مدة ميعاد الطعن القضائي بسبب انقطاع مدة الطعن أو وقفها. والفرق بين الانقطاع والوقف أن الانقطاع يؤدي إلى زوال المدة السابقة وبدء ميعاد طعن جديد، على حين أن الوقف يرتب فقط استكمال المدة الباقية بعد زوال سبب الوقف وحساب المدة المنقضية ضمن مدة الطعن القضائي ([3]).

وحساب هذه المدة في القانون المصري والأردني ونظيرهما القطري تكون وفقا للقواعد العامة ، فقانون مجلس الدولة المصري قد أحال بشأن حساب المدد إلى القواعد المقررة في قانون المرافعات المدنية والتجارية في كل ما لم يرد بشأنه نص خاص ([4]) ، وأحال المشرع الأردني بشأن حساب المدد إلى قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (24) لسنة 1988م.

- وينقطع ميعاد الطعن القضائي لدعوى الإلغاء بالتظلم الإداري كما سبق بيانه في بداية هذا الفصل ، سواء أكان التظلم اختيارياً أم وجوبياً، ولذا يجب أن يقدم صاحب الشأن التظلم خلال ستين يوما من تاريخ علمه بالقرار؛ لأنه بمرور هذه المدة يستقر القرار رغم عيوبه ([5]) وعند رد الإدارة على هذا التظلم خلال 60 يوما تبدأ مدة الطعن 60 يوما من تاريخ الرد.

---

[1] - المحكمة الإدارية العليا جلسة رقم 3472 لسنة 35 ق جلسة 1997/8/9م الموسوعة الإدارية الحديثة جزء 46 ص 783 – مشار اليها في المرجع السابق ص 221 .
[2] - د. على خطار شطناوي (مرجع سابق) ص 446، وأيضا فؤاد احمد عامر –مرجع سابق- 89 .
[3] - د. على خطار شنطاوي (مرجع سابق) ص 446 .
[4] - د. سليمان الطماوي (مرجع سابق) ص 219 .
[5] - د. سليمان الطماوي مرجع سابق ص 220 – 221 .

- وتؤدي القوة القاهرة إلى وقف المدة، بحيث لا تبدأ في السريان إلا بعد زوال هذه القوة القاهرة، وهذا الرأي هو ما انتهى إليه مجلس الدولة المصري([1])، حيث قررت محكمة القضاء الإداري أن حالة الاعتداء على مدينة بورسعيد سنة 1956 واحتلالها هي من الظروف القاهرة التي تعتبر سببا لمد المواعيد المنصوص عليها في القانون ([2]) .

كما استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا (على أن رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة من شأنه أن يؤدي إلى قطع المدة) ([3]) .

و ينقطع ميعاد الطعن القضائي أيضاً بطلب المساعدة القضائية، إذ على صاحب الشأن التقدم بطلب المساعدة القضائية في ميعاد الطعن ([4])، وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقولها (إذا طلب المساعدة القضائية للدعوى التي يزمع صاحب الشأن رفعها على الإدارة ، له ذات الأثر في قطع التقادم أو قطع ميعاد دعوة الإلغاء ..) ([5]) .

الفرع الثالث : كيفية حساب مدة الطعن القضائي في القرارات الإدارية الضمنية

تختلف مدة الطعن في القرارات الإدارية الضمنية بالإلغاء في القانون القطري والمصري عنها في القانون الأردني، حيث إن مدة الطعن في القانون القطري ونظيره المصري هي 60 يوماً تبدأ من تاريخ انقضاء 60 يوما من تاريخ تقديم صاحب الشأن التظلم إلى الإدارة ، فإذا التزمت الإدارة الصمت أقام المشرع سواء في مصر أم في قطر قرينة قانونية على أن مرور 60 يوماً من دون رد بمثابة رفض من قبل الإدارة للتظلم .

أما بالنسبة للقانون الأردني فيبدأ ميعاد الطعن القضائي بالسريان بخصوص القرارات الإدارية الضمنية بعد انقضاء 30 يوما من تاريخ تقديم المستدعي طلباً إلى الإدارة المختصة ([6]) وهو ما نصت عليه المادة (12) في الفقرة (ب) من قانون محكمة العدل العليا الأخير على أن(تبدأ مدة الطعن المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة – مادة رقم (11) – بعد انقضاء ثلاثين يوما من تاريخ تقديم المستدعي طلبا خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار ([7]) .

الفرع الرابع : مدة الطعن القضائي في القرارات الإدارية المستمرة

القرارات الإدارية المستمرة هي القرارات التي تنتج عن امتناع جهة الإدارة عن اتخاذ موقف معين، أو اصدار قرار محدد إذا لم يحدد المشرع للإدارة مدة معينة يتعين عليها خلالها

[1] - حكم محكمة القضاء الإداري في 13 يناير سنة 1959 المرجع السابق ص 221 .
[2] - حكم المحكمة الإدارية العليا في 8 مارس 1958م مرجع سابق ص 224 .
[3] - د. على خطار شطناوي (مرجع سابق) ص 465 .
[4] - د. على خطار شطناوي- مرجع سابق- ص 465 .
[5] - حكم المحكمة الإدارية العليا في 1958/2/8مشار إليه في مؤلف د. سليمان الطماوي – مرجع سابق- ص 224 .
[6] - د. على خطار شطناوي-مرجع سابق- ص 425 .
[7] - د. على خطار شطناوي – مرجع سابق- ص 445 .

اتخاذه ، ففي هذه الحالة يعتبر امتناع الجهة الإدارية بمثابة قرار إداري – مستمر – لا يتقيد بميعاد رفع دعوى الإلغاء ، إذ ينفتح ميعاد جديد بمناسبة كل طلب جديد يتقدم به صاحب الشأن ([1]) .

ولذلك تسمى هذه القرارات بالمستمرة؛ تستمر في إنتاج أثرها القانوني فترة زمنية غير محددة ([2])، و ترتبط بتوفر حالة قانونية معينة، وتظل قائمة على حالة الاستمرار ما دامت هذه الحالة القانونية قائمة لم تتغير، كما يظل هذا القرار مؤثراً في مصالح أصحاب الشأن المندرجين تحت هذه الحالة القانونية ([3]) .

وبناء على ذلك فإن القرارات الإدارية المستمرة لا تتقيد بميعاد معين لرفع دعوى الإلغاء، وإنما يكون كل قرار يصدر برفض الطلب بمثابة قرار إداري جديد يحق لصاحب الشأن الطعن فيه بالإلغاء .

وفي هذا تقرر على سبيل المثال حكم محكمة القضاء الإداري بقولها (أن امتناع الجهة الإدارية عن الإفراج عن ابن المدعية من مستشفى الأمراض العقلية بالعباسية هو قرار إداري مستمر، ويتجدد عند تقديم كل طلب بالإفراج عنه ، ومن ثم يظل ميعاد طلب إلغائه مفتوحاً) ([4]) .

كما أخذت به محكمة العدل العليا الأردنية في1973/3/29م، حيث قضت بأنه قد(تبين فيما يتعلق بالدفع بأن الدعوى قدمت بعد فوات الميعاد ، وأن قرار مصادرة جواز المستدعي هو من القرارات المستمرة التي يجوز الطعن فيها دون التقيد بميعاد) ([5]) .

---

[1] - المستشار حمدي ياسين عكاشة –مرجع سابق- 425 .
[2] - د. على خطار شطناوي-مرجع سابق- ص 467 .
[3] - د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة – مرجع سابق- ص 233 .
[4] - الدعوى 15/435 ق – 1963/12/24م – مجموعة الخمس سنوات ص 262 والمشار اليها في مؤلف المستشار حمدي ياسين عكاشة-مرجع سابق- ص 425 .
[5] - مجلة نقابة المحامين 1993م ص 716 .

المطلب الثاني : المسلك الإيجابي

استقر الفقه والقضاء على أن ميعاد دعوى الإلغاء هو ستون يوماً من تاريخ انقضاء ستين يوما على تقديم التظلم من دون البت فيه ، فمرور الستين يوماً الأولى على تقديم التظلم دون بت الجهة الإدارية فيه يعد قرينة على الرفض قد نص عليها المشرع المصري (في المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972) والقطري (في المادة 6 من القانون 7 لسنة 2007 والخاص بإنشاء دوائر في المحاكم للفصل في الدعاوى الإدارية) وثلاثين يوماً كما نص عليها المشرع الأردني (الفقرة ب من المادة 12 من قانون محكمة العدل العليا لسنة 1992) ، فيبدأ ميعاد رفع دعوى الإلغاء بعد فوات هذه المدد لمدة ستين يوماً كما سبق بيانه.

ومن المستقر عليه أيضاً أن قرينة الرفض المشار اليها تنتفي متى اتخذت الجهة الإدارية مسلكا إيجابيا تجاه الاستجابة إلى تظلم أصحاب الشأن ، سواء بصورة جزئية أو كلية ، فإذا تحقق ذلك، لا يسري ميعاد دعوى الإلغاء، إلا حيث تظهر جهة الإدارة موقفها النهائي من صاحب التظلم وهذه قاعدة عامة.

ويستثني مما سبق ، إذا ما سلكت الجهة الإدارية مسلكاً إيجابياً نحو إجابة المتظلم إلى تظلمه استثناءً من القاعدة العامة، فاعتبار مضي الستين يوماً على تقديم التظلم من دون الإجابة عنه يعد رفضاً له ، بما يجعل ميعاد رفع الدعوى في القرار المتظلم منه ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة ، فإن هذا يعد تطبيقاً يتفق مع الحكمة من اعتبار سكوت الجهة الإدارية خلال فترة معينة بمثابة رفض ضمني للتظلم يبدأ منه حساب المواعيد المقررة للطعن بالإلغاء في القرار ، إذ إن المواعيد المقررة في النصوص القانونية سابقة الذكر من النظام العام ، وبالتالي لا نستطيع القول بتاتاً إن سلوك الإدارة مسلكاً إيجابياً نحو بحث التظلم من دون سحب القرار المتظلم منه قد يفتح مواعيد الطعن بالإلغاء ، وخصوصاً بعد مضي الفترة التي أفترض القانون بعدها قيام الرفض الضمني للتظلم ، ولو أن المسلك الإيجابي نحو بحث التظلم وسحب القرار المتظلم منه، يعد نافياً لقرينة الرفض الضمني المترتب على السكوت في خلال الفترة المذكورة، إلا أن القانون قد وضع وثيقة قانونية بعد مضيها على اعتبار الفترة

الماضية رفضاً للتظلم، إلى جانب وجود النص القانوني الذي يبين ضرورة رفع الدعوى في الميعاد بشكل صريح؛ مما يستلزم الحيطة والحذر بخصوص رفع دعوى الإلغاء في مواعيدها المقررة قانوناً ، وليس لعدم لجوء المتظلم لرفع دعوى الإلغاء إعطاء الفرصة للجهة الإدارية لمراجعة قراراتها نأياً به عن الطعن فيها أمام القضاء ، بل نرى أنه يجب رفع الدعوى في الميعاد ، فإذا أجابت الجهة الإدارية التظلم فحسناً فعلت ، وإذا رفضته الجهة الإدارية فلا يضيع حق أصحاب الشأن في رفع دعواهم.

الفصل الثالث : أوجه رقابة القضاء على القرار الإداري الضمني

في هذا الفصل سنقوم ببيان مسألة في غاية الأهمية وهي (رقابة القضاء على القرار الإداري الضمني) ، وتكتسب هذه المسألة أهميتها من أن الإدارة بسكوتها عن إصدار القرار لا يعني ذلك أن لا رقابة من القضاء عليها، بل على العكس تبدأ نتيجة هذا السكوت (إذا ما كان تعنتا) بالظهور إذا تم عرض ذلك على القضاء ، وعلى هذا الأساس قام الباحث بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، الأول: في خضوع الطعن بالقرار الإداري الضمني للشروط الشكلية والموضوعية لدعوى الإلغاء ، وفي المبحث الثاني: في مسئولية الإدارة عن عدم تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري الضمني، وذلك في حالة صدور حكم قضائي بإلغاء القرار الإداري، وعدم تنفيذ الإدارة لهذا الحكم.

المبحث الأول : خضوع الطعن بالقرار الإداري الضمني للشروط الشكلية والموضوعية لدعوى الإلغاء :

إن القرار الإداري الضمني يخضع بوصفه قراراً إدارياً لما تخضع له القرارات الإدارية الأخرى عند الطعن عليه بالإلغاء، للشروط الشكلية والموضوعية لدعوى الإلغاء .

والشروط الشكلية لقبول دعوى إلغاء القرار الإداري هي:

(1) القرار المطلوب إلغاؤه .

(2) مصلحة رافع الدعوى .

(3) ميعاد رفع الدعوى (ميعاد الطعن بالإلغاء) .

(4) انتفاء طريق الطعن المقابل (الموازي) .

والشروط الموضوعية لقبول دعوى إلغاء القرار الإداري تتمثل في توافر أحد العيوب الآتية في هذا القرار وهى :

(1) عيب الشكل والإجراءات .

(2) عيب عدم الاختصاص .

(3) عيب مخالفة القانون .

(4) عيب السبب

(5) عيب الغاية (عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بالسلطة) .

وقد قمنا بتخصيص مطلب أول للشروط الشكلية لقبول دعوى إلغاء القرار الإداري الضمني، والمطلب الثاني للشروط الموضوعية لقبول دعوى الغاء القرار الإداري الضمني ، وذلك على النحو الأتي:

المطلب الأول

الشروط الشكلية لقبول دعوى إلغاء القرار الإداري الضمني

من المعلوم أن القرار الإداري الضمني إنما هو قرار إداري ، والقرارات الإدارية تتطلب قيام جملة من القواعد لكي يطعن عليها أصحاب الشأن بالإلغاء إذا ما تطلبت مصالحهم ذلك، نذكر هذه القواعد بإيجاز، وعليه سيتم تقسيم هذا المطلب إلى أربعة أفرع على الوجه الآتي :

الفرع الأول : القرار المطلوب إلغاؤه .

الفرع الثاني : مصلحة رافع الدعوى .

الفرع الثالث : ميعاد رفع الدعوى .

الفرع الرابع : انتفاء طريق الطعن المقابل (الموازي) .

الفرع الأول

القرار المطلوب إلغاؤه

يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يوجد قرار إداري صادر عن إحدى الجهات الإدارية في الدولة، ويؤثر في مركز الطاعن القانوني[1] ، وفي هذا تقول محكمة العدل العليا الأردنية (إن القرار الذي يخضع للطعن هو القرار الصادر عن الجهة الإدارية) [2] . وتستبعد بالتالي القرارات الصادرة من السلطتين التشريعية أو القضائية [3]، إذا كانت هذه القرارات متعلقة بأعمال السلطتين باعتبارها سلطات دستورية ، وليست قرارات إدارية طبقا للمعيار الذي سبق شرحه تفصيلا في الفصل الأول من هذا البحث .

والقرار الإداري الضمني هو (سكوت الإدارة فترة من الزمن يحددها القانون نحو طلب أو تظلم يقدم إليها ، وبانقضاء هذه الفترة يتحول سكوتها إلى رفض أو قبول بمقتضى القانون ، وتكون سلطتها فيما قدم إليها من طلبات أو تظلمات سلطة تقديرية) على ما سبق تعريفه ، وعليه يجب توافر شروط معينة في القرار الإداري، وهي نفسها الشروط التي سبق ذكرها في القرار الإداري الصريح بخلاف شرط إفصاح الإدارة عن رغبتها ، فيكون القرار الإداري الضمني في حيز الوجود بعد مضي الفترة التي حددها المشرع تطبيقاً للتعريف السابق، وذلك كرفض الطلب أو قبوله أو التظلم المقدم إليها. ولسنا هنا بصدد التعرض لدراسة القرار الإداري الضمني في ذاته ، ونكتفي بالإحالة إلى دراستنا السابقة لهذا الموضوع ، ولكننا نعرض للقرار الإداري الضمني في علاقته بدعوى الإلغاء .

فيجب أن يكون القرار الإداري الضمني صادراً عن الإدارة باعتبارها سلطة عامة [4]، لأن القرار الإداري امتياز من امتيازات الإدارة التي تتمتع به أساسا؛ لما يستهدفه نشاطها من تحقيق للمصلحة العامة، وإشباع الحاجات العامة للأفراد [5]. وقد تواترت أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية على هذا المبدأ؛ حيث ذهبت إلى أنه (ليس كل قرار يصدر عن هيئة

1- د. عمر محمد الشوبكي – القضاء الإداري – دراسة مقارنة – الجزء الأول – مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع- عمان –ص 190

2 - قرار محكمة العدل العليا رقم 84/177 والمشار إليه في المرجع السابق ص 190

3- د. سليمان الطماوي – مرجع سابق – ص 156

4- د. سليمان الطماوي- مرجع سابق- ص 184

5- د.علي خطار شطناوي-مرجع سابق- ص 383

إدارية عامة يعد قراراً إدارياً يختص القضاء الإداري بطلب إلغائه؛ إذ لابد لانطباق وصف القرار الإداري على هذا التصرف ، أن يكون كذلك بحكم موضوعه فإذا تعلق القرار بمسألة من مسائل القانون الخاص ، أو تعلق بإدارة مال شخص معنوي خاص كتطهير الوقف الخيري المشمول بنظارة وزارة الأوقاف، من الحقوق العينية القائمة عليه كحق الحكر ، فلا يعتبر من القرارات الإدارية التي يختص بها القضاء الإداري ، حتى ولو كان صادراً عن هيئة عامة هي وزارة الأوقاف) [1] . فقرار إنهاء الحكر ليس قراراً إدارياً لصدوره في نطاق نشاط الإدارة الخاص المنبت الصلة بالأموال العامة، وليس في نشاط إداري لأنها تتصرف في إطاره كبقية أشخاص القانون الخاص وليس باعتبارها سلطة عامة [2] . وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا الأردنية بقولها (إن الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكمة النظامية تشترط في دعوى الإلغاء أن يكون القـــــــــرار المطعون فيه إدارياً، وقد استقر اجتهاد الفقه والقضاء على أن القرار لا يعتبر قراراً إدارياً خاضعاً للطعن أمام محكمة العدل العليا ما لم يكن صادراً عن سلطة إدارية ، أو مؤسسة عامة ، أو شخصٍ من أشخاص القانون العام) [3] .

ونحيل بصدد شروط القرار الإداري الضمني إلى دراستنا السابقة في الفصل الأول من حيث كون القرار صادرا من سلطة وطنية ، نهائيا لا يحتاج إلى تصديق سلطة أعلى، إلى جانب وجوب إحداث هذا القرار الإداري الضمني لأثر قانوني للطاعن وليس هنالك حاجة لتكرار ذلك.

1- المحكمة الإدارية العليا ، طعن رقم 1565 لسنة 10 ق ، جلسة 1968/6/22 ، مجموعة أحكام السنة 15،ص 2022 ، و المشار اليه في مؤلف د.عبدالعزيز عبد المنعم خليفة – مرجع سابق- ص 53

2- د.عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة – مرجع سابق- ص 53

3- عدل عليا : 1974/5/27-مجلة نقابة المحامين 1974 – ص 821 والمشار إليه في مؤلف د. علي خطار شطناوي – مرجع سابق – ص 383

الفرع الثاني

شرط المصلحة

يقصد بشرط المصلحة في دعوى الإلغاء ، الباعث على إقامتها والغاية المقصود تحقيقها من وراء ذلك [1] وهو من المبادئ المستقرة في فقه القانون، حيث إنه بانعدام المصلحة لا يكون هنالك دعوى ترفع – لا مصلحة لا دعوى – وتلك هي القاعدة التي عبر عنها المشرع المصري في قانون المرافعات في المادة الثالثة حيث قرر أنه(لا يقبل أي طلب أو دفع لا تكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون) [2]، وكذلك قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 12 لسنة 1992م في المادة التاسعة منه التي تنص على ضرورة توافر شرط المصلحة لدى الطاعن، فلا تقبل الدعوى المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية [3].

وهو ما نصت عليه أيضاً المادة 12 من قانون مجلس الدولة المصري بقوله بأنه لا تقبل (الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية)

يشترط في المصلحة أن تكون شخصية ومباشرة ، ومقتضى هذا الشرط أن ورثة رافع الدعوى لا يستطيعون الاستمرار فيها إلا إذا كان من شأن الحكم المساس بسمعة مورثهم أو نزاهته ، او كانت ستعود عليهم بمنافع مادية [4] .

وشرط المصلحة إنما هو ضمان يكفل جدية الدعوى، فلا تتطلب أكثر من توافر المصلحة وقت رفع الدعوى ، وأن يستمر قيامها حتى يفصل في الدعوى نهائياً [5] ، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في (14 مارس سنة 1963م س 8 ص 935) من أن (شرط المصلحة الواجب تحققه لقبول الدعوى يتعين أن يتوفر للمدعى من وقت رفع الدعوى، وأن يستمر قيامه حتى يفصل فيها نهائياً) [6] .

1- د. محمد عبدالسلام مخلص – نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء – دار الفكر العربي 1981 –ص 9

2- د. سليمان الطماوي – مرجع سابق- ص109

3- د.عمر الشوبكي-مرجع سابق- ص 207

4- د. محمد ميرغني خيري– مجلس الدولة وقضاء الإلغاء- الجزء الأول دون دار نشر سنة 1989- ص303

5- د.سليمان الطماوي- مرجع سابق- ص 192و193

6- د.سليمان الطماوي- مرجع سابق- ص 193

والدفع بانعدام المصلحة هو دفع موضوعي، ومعنى ذلك أنه يجوز إثارة هذا الدفع في أية مرحلة تكون عليها الدعوى، وليس من الدفوع الشكلية التي تسقط عند الحديث عن الموضوع [1] .

ويرى الاستاذ الدكتور سليمان الطماوي أن القضاء الإداري المصري قد توسع في شرط المصلحة؛ وذلك بأن جعل دعوى الإلغاء بصورة دعوى حسبة، وأورد حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في 1980/4/1م وهي الدعوى رقم 1927 لسنة 32 قضائية المقدمة من السيد / عبد الحليم رمضان ، ضد السيد (رئيس الجمهورية وآخرين) وتتلخص ظروفه في أن الطاعن تصور وجود قرار بدفن النفايات الذرية في الصحراء المصرية ، فرفع دعوى طالبا إلغاءه ، وقد قبلت المحكمة الدعوى ، وأقرت له بالمصلحة التي تبرر قبول الدعوى قائلة (من المقرر أن صفة المواطن تكفي في بعض الحالات لإقامة دعوى الإلغاء طعناً في القرارات الإدارية التي تمس مجموعة المواطنين المقيمين في أرض الدولة ، وتعرض مصالحهم أو صحتهم أو مستقبلهم للأخطار الجسيمة) [2] . وعلى هذا الأساس سنبين العلاقة بين الصفة والمصلحة في دعوى الإلغاء من وجهة نظر كلٍ من الفقه والقضاء وذلك على النحو الآتي:

أولاً : موقف الفقه من العلاقة بين الصفة والمصلحة في دعوى الإلغاء :

يذهب بعض الفقهاء إلى أن الصفة تندمج مع المصلحة في مجال دعوى الإلغاء [3] تأسيساً على أنه ليس من الضروري استناد المصلحة – كشرط لقبول دعوى الإلغاء – إلى حق وقع عليه اعتداء ، وقد ذهب هذا الفقه إلى أن المصلحة الشخصية المباشرة هي ذاتها الصفة.

وعلى العكس من ذلك يرى جانب آخر من الفقه أن المصلحة تختلف عن الصفة؛ حيث إن الأولى تعد تشرطاً لقبول الدعوى ، في حين أن الثانية تمثل شرطا لمباشرتها أمام القضاء لإبداء الدفاع فيها ، ذلك أنه قد يكون الشخص صاحب مصلحة تجيز طلب إلغاء

---

[1]- د. محمد ميرغني خيري-مرجع سابق-ص 307

[2]- د.سليمان الطماوي- مرجع سابق- ص204

[3]- د.محمد كامل ليله – الرقابة على أعمال الإدارة-الرقابة القضائية- دار النهضة العربية سنة 1986- ص 19 ، وكذلك د. سعد عصفور و د.محسن خليل – القضاء الإداري – منشأة المعارف بالأسكندرية- دون سنة نشر – ص 373

القرار ، ولا يكون له الأهلية لمباشرة الدعوى بنفسه فيكون صاحب الصفة في هذه الحال هو النائب أو الوصي [(1)] .

ثانياً : موقف القضاء من العلاقة بين الصفة والمصلحة

يذهب مجلس الدولة المصري إلى أن الصفة والمصلحة تندمجان في دعوى الإلغاء، حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن (المشرع قد اشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون لرافعها مصلحة شخصية مباشرة ، إلا أن القضاء الإداري قد استقر على توافر هذا الشرط متى كان صاحب الشأن في حالة قانونية خاصة يؤثر فيها القرار المطعون فيه ، وقيام شرط المصلحة يعني توافر شرط الصفة أساساً ، ومن ثم فلا يجوز القول بانتفاء الصفة بسبب عدم قبول المحامي مقدم العريضة للمرافعة أمام المحكمة الإدارية العليا ، أو عدم تقديمه سند الوكالة أساسا ذلك أن الصفة كشرط لقبول الدعوى تتعلق بالطاعن ولا تنصرف إلى محاميه) [(2)] .

ويكفي لقبول دعوى الإلغاء بالنسبة لمصلحة رافع الدعوى أن تكون المصلحة أدبية أو معنوية ، وفي هذا تقول محكمة القضاء الإداري المصرية إن (المصلحة كما تكون مادية تكون أدبية ، فكلاهما تجزئ في قبول الدعوى). [(3)]
كما قضت بأن (تعطيل الشعائر الدينية على الوجه الوارد في طلبات المدعى يتصل بعقيدته وحريته ومشاعره؛ ومن ثم يكون ذا مصلحة في الدعوى) [(4)] .

وأيضا في هذا السياق تقول محكمة العدل العليا الأردنية إنه (ليس ضرورياً أن يكون الضرر الذي يلحق بالمستدعي مادياً ، بل يكفي أن يكون الضرر أدبيا أو معنويا) [(5)] وفي حكم آخر لها تقول (يشترط أن تكون لطالب إلغاء القرار الإداري مصلحة ذاتية مباشرة سواء أكانت هذه المصلحة مادية أم أدبية) [(6)] .

ولا يشترط في ذلك المصلحة المؤكدة ، فيكفي لقبول دعوى الإلغاء المصلحة الاحتمالية على خلاف القاعدة في الدعاوي العادية التي ، يجب أن يكون لرافعها مصلحة قائمة

---

[1]- د.فؤاد العطار – القضاء الإداري – دراسة مقارنة – دار النهضة العربية سنة 1968 ص 508 .
[2]- المحكمة الإدارية العليا طعن رقم 1915 لسنة 31ق ، جلسة 1987/4/14،مجموعة أحكام سنة 32 ص 118 والمشار إليه في مؤلف د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة- مرجع سابق- ص 109
[3]- حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ 29 /11/ 1951 والمشار اليه في مرجع د. أنور أحمد رسلان – وسيط القضاء الإداري- دار النهضة العربية1999- ص 479
[4]- حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ 12/16/ 1952 السنة السابعة ص 47 والمشار إليه في مرجع د. أنور أحمد رسلان – مرجع سابق- ص 479
[5]- عدل عليا:54/1 مجلة نقابة المحامين السنة 2 ص 299
[6]- عدل عليا:56/108ص399 مجلة نقابة المحامين العدد 6 السنة 5 عمر الشويني 211

، غير أن المشرع قد جعل المصلحة المحتملة كافية لقبول الدعوى في حالات استثنائية وفقـا لنص المادة الثالثة من قانون المرافعات المصري رقم 13 لسنة 1986م التي تقول (لا يقبـل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقررها القـانون ، ومـع ذلـك تكفـي المصلحة المحتملة ، إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محدق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيـه)[1] .

وقد أكدت هذا المبدأ محكمة القضاء الإداري المـصرية ، فقـررت صـراحة أنـه (لايشترط لاستيفاء شرط المصلحة في دعوى إلغاء قرار إداري مطعون فيه أمـام محكمـة القضاء الإداري أن يكون للمدعى مصلحة مؤكدة من ورائه ، بل يكفي أن تكـون مـصلحة محتملة) [2].

و لا تشترط محكمة العدل العليا في الأردن أيضاً أن تكون مصلحة رافع الدعوى مؤكدة ، بل يكفي أن تكون لصاحب الشأن مصلحة محتملة في إلغاء القرار الإداري موضوع الطعن [3] .

1- د.سليمان الطماوي- مرجع سابق- ص195
2- حكمها بتاريخ 1948/11/24 المجموعة السنة الثالثة ص83
3- عدل عليا رقم68/91ص329 مجلة نقابة المحامين،العدد4،السنة17 والمشار إليه في مؤلف الدكتور عمر الشوبكي-مرجع سابق- ص 211

الفرع الثالث

ميعاد الطعن بالإلغاء في القرار الإداري الضمني

نحيل بصدد القواعد المتعلقة بمواعيد الطعن بإلغاء القرار الإداري الضمني للدراسة السابقة منعا للتكرار.

الفرع الرابع

انتفاء الدعوى الموازية

جرى مجلس الدولة الفرنسي منذ القدم على رفض قبول دعوى الإلغاء إذا كان في مكنة المدعي أن يلجأ إلى طريق قضائي آخر، ليحقق له النتائج العملية نفسها التي يريد الوصول إليها عن طريق دعوى الإلغاء ، يستوي في ذلك أن يكون هذا الطريق الآخر هو دعوى ترفع أمام محكمة إداريـــة أم عادية [1] ، وبالتالي يمكن القول إن مجلس الدولة كان يقوم برد الدعوى شكلاً .

وقد تأثر بهذه النظرية القضاء الإداري في مصر، وكذلك قضاء محكمة العدل العليا في الأردن [2].

أما بالنسبة للقضاء القطري فلم يتبين لنا حتى الآن ما إذا كان قد تأثر بهذه النظرية أم لا، لعدم صدور أحكام قضائية تثبت ذلك، وتحيل شروط قبول دعوى الإلغاء للقواعد العامة؛ حيث لا يوجد نص تشريعي في اشتراط انتفاء الدعوى الموازية لقبول دعوى الإلغاء .

وللدعوى الموازية شروط إذا توافرت فإنها تغني عن رفع الدعوى بطلب إلغاء القرارات الإدارية سواء الضمنية منها أو الصريحة وهذه الشروط هي :

الشرط الأول : أن تكون الدعوى الموازية دعوى قضائية

إذ يتعين لعدم قبول الدعوى شكلا أن يكون الطريق متاحاً أمام الشخص لرفع دعوى قضائية، ويستوى أن تكون هذه الدعوى من اختصاص المحاكم الإدارية الأخرى، أو من

---

[1]- د.سليمان الطماوي- مرجع سابق- ص229
[2]-د.عمر الشوبكي-مرجع سابق-ص244

اختصاص القضاء العادي. فلقد استقر قضاء محكمة العدل العليا في الأردن على ضرورة توفر هذه الصفة في الدعوى لاعتبارها دعوى موازية تؤدي إلى رد الدعوى شكلا [1]: فقد قضت محكمة العدل العليا (إن مضمون النزاع هو نزاع بين المستدعي و السفارة الجزائرية على ملكية قطعة أرض تقع بين ملك السفارة وبين ملك المستدعي، أقامت عليه السفارة سورا ، ويدعي المستدعي أن هذا السور قد أقيم في ملكه وتدعى السفارة أنها أقامت السور ضمن ملكها ، وعلى ذلك كان النزاع بين الطرفين في حقيقته هو نزاع مدني لا تختص هذه المحكمة في النظر فيه ولا يقال هنا : إن القرار المطعون فيه هو قرار إداري بالمعنى القانوني ، ومن اختصاص محكمة العدل أن تنظر في طلب إلغائه ، لأن هذه المحكمة لا تختص بالنظر في القرار الإداري إلا عند عدم وجود مرجع طعن مواز يمنح الطاعن جميع المزايا التي تمنحها له دعوى الإلغاء ، وهذا الطعن الموازي قائم فعلاً بالنسبة للمستدعي بالدعوى المقامة من قبله أمام محكمة البداية بخصوص النزاع نفسه ، والدعوى لا تزال قيد النظر) [2] .

وكذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية في حكم آخر لها بأن (من المبادئ التي اتفق عليها إجماع الفقه والقضاء أن محكمة القضاء الإداري لا تملك الصلاحية للنظر في دعوى الإلغاء إذا كان هنالك مرجع طعن مواز يحقق المزايا التي يرغب الطاعن في الحصول عليها من الدعوى) [3] .

الشرط الثاني : تماثل النتائج والآثار المترتبة

يتوجب لاعتبار الدعوى القضائية دعوى موازية تؤدي إلى عدم قبول دعوى الإلغاء شكلا أن تحقق هذه الدعوى للشخص قدراً من النتائج القانونية والعملية المساوية أو المعادلة لما تحققه دعوى الإلغاء [4] .

1- د.علي خطار شطناوي – مرجع سابق- ص500-501

2- عدل عليا:1974/2/18مجلة نقابة المحامين 1974،ص330 والمشار إليه في مؤلف د.علي شطناوي-مرجع سابق-ص501

3- عدل عليا:1979/1/11 مجلة نقابة المحامين1979ص701 والمشار إليه في مؤلف د. علي خطار شطناوي-مرجع سابق-ص501

4- د.طعيمة الجرف ،رقابة القضاء لأعمال الإدارة،قضاء الإلغاء،دار النهضة العربية،القاهرة 137ص164، والمشار إليه في مؤلف د. علي خطار-مرجع سابق-ص502

وهو ما قضت به محكمة العدل العليا بقولها (أما الدفع الذي أورده مساعد رئيس النيابة العامة من أن هنالك طريق طعنٍ موازٍ ، حيث يستطيع المستدعيان اللجوء إلى المحاكم النظامية والحكم له بالحق المدعى به ، فإننا لا نرى هذ الرأي ، لأنه يشترط في الدعوى التي تقام لدى المحاكم النظامية أن تحقق جميع المزايا التي تحققها دعوى الطعن ، وحيث إن هذا الأمر لا يمكن تحقيقه ، لأنه في حالة تقديم دعوى لأي مرجع قضائي سوف تصطدم بالقاعدة التي تنص بأن القضية لا تقضي، ولا يجوز إعادة طرح النزاع الذي شمله هذا الحكم مرة أخرى ، وأنه إذا أصدر القضـــاء النظامـــي حكماً وأصبح مبرما تلتزم الإدارة بتنفيـــذه) [1] .

وأيضا قضت المحكمة ذاتها في حكم آخر لها بأن(الدفع بعدم قبول الدعوى لوجود طريق طعن مواز لنظرها، هو المحكمة الجزئية التي تختص بالنظر في أي خلاف يقع، مهما كان نوعه يتعلق بتطبيق قانون الجمارك هو دفع مستوجب الرد؛ ذلك لأن الطعن الموازي لا يحقق للمستدعي كل ما تحققه دعوى الإلغاء من مزايا من الناحية القانونية ، فمزايا دعوى الإلغاء تفوق مزايا الدعوى الموازية؛ إذ إن المستدعي لا يتمكن من الحصول على مركز معادل للمركز الذي يمكن الحصول عليه بوساطة دعوى الإلغاء) [2] .

وكذلك ما حكمت به أيضا بقولها (وإن كانت محكمة العدل العليا لا تملك صلاحية النظر في طلبات الإلغاء، إذا كان هنالك طعن مواز يمكن اللجوء إليه ، إلا أن الفقه والقضاء قد استقرا على أنه يشترط في الدعوى القضائية الموازية أن تحقق كل ما تحققه دعوى الإلغاء من الناحية القانونية ، وحيث إن من المزايا التي تحققها دعوى الإلغاء هو أن يكون للحكم الصادر فيها أثر قبل الكافة ، وحيث إن إقامة الدعوى الحالية أمام المحاكم المدنية لا تحقق هذه المزية، وذلك لأن أثر الحكم الذي يصدر فيها يكون نسبياً مقصورا على الخصوم في الدعوى ، وبالنسبة إلى موضوعها الذي يصدر الحكم بخصوصه فقط ، ولا يسري على الكافة مما يضطر الأفراد المعنيين إلى أن يرفعوا قضايا متعددة بشأن القرار الواحد كلما طبقته الإدارة عليهم ، فإنما يترتب على ذلك الدفع بوجود طريق طعن مواز غير وارد)[3] .

---

[1]- عدل عليا:1985/5/11مجلة نقابة المحامين 1985ص1424

[2]- عدل عليا:1997/11/30مجلة نقابة المحامين 1998 ص 817، والمشار إليه في مؤلف د.علي خطار شطناوي-مرجع سابق-ص 503

[3]- عدل عليا:1969/10/5مجلة نقابة المحامين1969ص864،والمشار إليه في مؤلف د.علي خطار شطنلوي-مرجع سابق-ص504

ومما سبق يتبين لنا أن الشروط الشكلية المتعلقة بقبول دعوى الإلغـــاء، أي بالنـــسبة للقرار المطلوب إلغاؤه، والشروط الواجب توافرها به ، وكذلك شرط المـــصلحة فـــي رافـــع الدعوى ، والالتزام بالمواعيد المقررة لرفع دعوى الإلغاء، وأخيراً انتفاء الدعوى الموازيـــة، هي كلها شروط تتنوع ما بين النصوص القانونية التي تتطلب وجـــود بعـــض الـــشروط ، و اجتهاد الفقه والقضاء الذي يكمل كلاً منهما الآخر ، إلا أنه بالنسبة للشرط الأخير وهو شرط انتفاء الدعوى الموازية ، لاحظنا أن من الفقهاء [1] من يري استبعاد مثل هذا الـــشرط مـــن الشروط الشكلية سابقة الذكر ، على أساس أن فكرة الدعوى الموازية لـــن تـــضيف جديـــدا لقواعـــــد الاختصاص [2] فمجرد إعمال قواعد الاختصاص كفيل بإستبعاد مثل هذا الشرط ، لذلك يرى الاستاذ الدكتور سليمان الطماوي استبعاد هذه الفكرة من بين شروط قبول دعـــوى الإلغاء ، ويكفي في هذا الصدد القول بأن اختصاص مجلس الدولة بإلغاء قرار إداري ، يجب ألا يقع، حتى يكون المشرع قد عهد بالغائه إلى جهة قضائية أخرى – صراحة أو ضـــمناً – لأن القانون الخاص ، يقيد العام [3] .

---

[1]- انظر مؤلف الدكتور عمر الشوبكي-مرجع سابق-ص257 وأيضاً مؤلف د.سليمان الطماوي- مرجع سابق- ص236

[2]- د.عمر الشوبكي-مرجع سابق-ص257

[3]- د.سليمان الطماوي- مرجع سابق- ص236

المطلب الثاني

الشروط الموضوعية لإلغاء القرار الإداري الضمني

ويطلق بعض الفقهاء على هذه الشروط أسباب الإلغاء [1]، ويقصد بها مختلف العيوب التي قد تصيب القرار الإداري، وتجعله غير مشروع، وتؤدي بالتالي إلى الحكم بإلغائه [2]. وقد أشار المشرع المصري إلى هذه العيوب في قانون مجلس الدولة المصري في الفقرة الأخيرة من المادة العاشرة من القانون رقم 47 لسنة 1972م ، حيث تقول :

(ويشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو عيباً في الشكل، أو مخالفة القوانين، أو اللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة) .

وهذا ما قررته المادة العاشرة من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 12 لسنة 1992م ، حيث إن أسباب بطلان القرار الإداري هي :-

(1) عيب عدم الاختصاص . (2) عيب الشكل والإجراءات .

(3) عيب مخالفة القانون (4) عيب إساءة استعمال السلطة أو عيب الانحراف بالسلطة .

وسوف نشير إلى هذه الأسباب كلٍ على حدة كما تناولها الفقهاء ، وهو ما يثبت أن القرارات الإدارية الضمنية كالقرارات الإدارية الأخرى يكون الطعن عليها بالإلغاء للأسباب نفسها التي يطعن على القرارات الإدارية بها بشكل عام وهي كالآتي :

---

[1] د.سليمان الطماوي- مرجع سابق- ص237

[2] د.سليمان الطماوي- مرجع سابق- ص237

الفرع الأول

عيب عدم الاختصاص

يعرف عدم الاختصاص بأنه (عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين؛ لأن المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر) [1] ، ويعد القرار الإداري مشوباً بعيب عدم الاختصاص) إذا كان لا يدخل في نطاق الإمكانات القانونية للشخص الذي أصدره) [2] .

ويكون مصدر الاختصاص في الأصل هو النص التشريعي وهو أن يذكر المشرع صراحة عضو الإدارة أو الموظف المسؤول الذي يملك ممارسة الاختصاص، إلا إن المشرع يعهد بتنظيم الاختصاصات إلى إدارة معينة مغفلا ذكر الموظف الذي له حق ممارسة تلك الاختصاصات ، فيكون ذلك الموظف الذي يتفق هذا الاختصاص وواجباته ووظيفته المحددة أصلاً بنص [3] .

وفي هذا الإطار قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها (ومن حيث إن نصوص القانون رقم 49 لسنة 1940م قد خلت من النص على اختصاص موظف بالذات دون سواه بإصدار قرارات إبعاد الأجانب في الأحوال التي يجيز فيها إبعادهم ، ولما كانت إدارة الجوازات والجنسية هي الإدارة المختصة بالإشراف على كافة شؤون الأجانب من إقامة وسفر وإبعاد ومراقبة ، فإن القرار الصادر من المدعى عليه الأول بوصفه رئيس قسم مراقبة الأجانب بإبعاد المدعى أثر رفض الطلب الذي تقدم به بشأن التسوية لإقامته ، هذا القرار صادر من موظف مختص بإصداره) [4] .

ومصدر الاختصاص بالنص التشريعي لا ينعقد لغير الموظف أو الهيئة المنوط بها القيام بأعباء الوظيفة العامة وهذا أصل عام في ذلك إلا أن هنالك طرقا ًأخرى يكون الإختصاص بغير ذلك الأصل وهي :

1- د.سليمان الطماوي- مرجع سابق- ص239

[2]-م.حمدي ياسين عكاشة-مرجع سابق-ص574

[3]-م.حمدي ياسين عكاشة-مرجع سابق-ص576

[4]- محكمةالقضاء الإداري جلسة1950/2/7-مجموعة س4ص328-والمشار إليه في مؤلف م.حمدي ياسين عكاشة-مرجع سابق-- ص577

أولها : التفويض

يقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة أو في طائفة معينة، من المسائـــل إلى فرد آخر[1] .

وفيما يلي أهم القواعد المنظمة للتفويض [2] :

(1) الأصل أن الاختصاص شخصي لا يجوز لأي موظف أن يفوض غيره في مباشرة اختصاصه، إلا بنص يسمح بهذا التفويض، وأن يكون هذا الأذن بنص من ذات مرتبة النص الذي يقرر الاختصاص الأصلي .

(2) يجب أن يتم التفويض في الحدود التي يضعها نص التفويض سواء من حيث موضوع التفويض، أو من يتم إليه، أو مدته، أو شروط ممارسته.

(3) التفويض لا يرفع عن الأصيل المسئولية في أداء المفوض إليه للمهمات موضوع التفويض .

(4) التفويض لا يكون كلياً وشاملاً لاختصاصات الأصيل وصلاحياته كافة، فهو إذن جزئي .

(5) لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره في الموضوعات التي آلت إليه بطريق التفويض ، ما لم يرد نص يسمح بذلك .

(6) التفويض مؤقت بطبيعته ، فيجوز انهاؤه أو تقييده في أي وقت، ولو كان مرتبطا بمدة محددة لم تنقض بعد .

---

[1]-حمدي ياسين عكاشة-مرجع سابق-578

[2]-د.عبد الفتاح حسن-القضاء الإداري-قضاء الإلغاء-طبعة1979-ص1268

ثانياً : الحلول

يقصد بالحلول أن يطرأ على صاحب الاختصاص الأصيل ما يجعله عاجزاً عن مزاولة اختصاصه فينتقل هذا الاختصاص بقوة القانون إلى موظف آخر [1] .

وفيما يلي أهم القواعد التي تنظم الحلول [2]:

(1) غياب صاحب الاختصاص الأصيل، ويقصد به الغياب بمعناه الواسع سواء نشأ بسبب الوظيفة (نقل، أو ترقية، أو استقالة ... إلخ) أو بسبب الغياب في إجازة أيا كان نوعها طالت مدتها أم قصرت ، أو في مهمة رسمية ، أو غير ذلك من الأسباب التي تؤدي إلى عدم وجود الأصيل .

(2) الحلول يتم بقوة القانون، من دون الحاجة إلى قرار يصدر بذلك من الأصيل أو من أية جهة أخرى ويحل (الحال) محل (الأصيل) حلولا كاملا في اختصاصاته الأصيلة أو المفوضة إليه كافة.

(3) الحلول لا يتم إلا إذا وجد نص يقرره .

(4) الحلول ينتهي بزوال سببه ، أي بعودة الأصيل إلى وظيفته .

(5) أن الحلول يظهر بقوة القانون ، كذلك ينتهي بقوة القانون .

ثالثها : الإنابة

يقصد بالإنابة الحالة التي يغيب الأصيل فيها؛ فيصدر قرار من جهة أعلى يكلف بمقتضاه موظف آخر من ذات مستوى الأصيل أو أدنى منه ، بالقيام بمهمات وظيفته [3] .

وفيما يلي أهم القواعد المنظمة للإنابة [4] :

(1) إن الإنابة لا تكون إلا بقرار ، وهي في ذلك تشبه التفويض وتختلف عن الحلول .

1- م.حمدي ياسين عكاشة - مرجع سابق – ص 580

2- د.عبدالفتاح حسن- مرجع سابق-ص 270

3- م. حمدي ياسين عكاشة - مرجع سابق – ص581

4- د.عبدالفتاح حسن- مرجع سابق- ص 271

(2) النائب يقوم بكل الصلاحيات المنوطة بالأصيل في أثناء غيابه . وعلى ذلك فإن الإنابة في هذا تشبه الحلول وتختلف عن التفويض .

(3) الإنابة تنتهي بقوة القانون بزوال سببها ، أي بعودة الأصيل وهي في هذا تختلف عن التفويض وتشبه الحلول .

ومما يؤكد هذا ما قررته محكمة القضاء الإداري المصرية، ومحكمة العدل العليا الأردنية في هذا الشأن :

- بالنسبة للتفويض (إن القاعدة التي أخذ بها الفقه والقضاء أنه إذا أنيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين بمقتضى المبادئ الدستورية أو القوانين واللوائح ،فإن مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجباً قانونياً عليها ، وليس حقا لها يجوز أن تعهد به لسواها ، إلا أنه يستثنى من ذلك ما إذا كان القانون يتضمن تفويضاً في الاختصاص؛ حيث يكون مباشرة الاختصاص في هذه الحالة من الجهة المفوض إليها ، ومستمداً مباشرة من القانون)[1] .
- بالنسبة للحلول (إذا أناط التشريع بموظف ما اختصاصاً معيناً بنص صريح، فلا يجوز لغيره أن يتصدى لهذا الاختصاص (أو أن يحل فيه محل صاحبه) إلا بناء على حكم القانون أصالة أو تفويضا وإلا كان المتصدي مغتصبا للسلطة) [2] .
- بالنسبة للإنابة (إن الإنابة في القانون الإداري لا تجوز إلا حيث ينص القانون على ذلك ، وعندئذ لا تجوز إلا في الأحوال التي خول القانون الإنابة فيها ، ولا يجوز القياس عليها ، ولأنها مقيدة لا يجوز الأخذ فيها بطريق القياس أو التماثل أو التشابه وما إلى ذلك ، لأن القوانين واللوائح قد عينت السلطة المختصة بمباشرة أعمال الدولة ، ونظمت طرق إدارتها) [3]

---

[1]- حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بتاريخ 1955/3/14- المجموعة س9 ص 367 والمشار إليه في مرجع م. حمدي ياسين عكاشة - مرجع سابق – ص582

[2]- المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 803 / 13 ق – 1971/4/3 – السنة 16 ص 218 والمشار إليه في مرجع م. حمدي ياسين عكاشة - مرجع سابق – ص 582

[3]- حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ 20 /5/ 1957- المجموعة س 11 ص 476- والمشار إليه في مرجع م.حمدي ياسين عكاشة - مرجع سابق – ص 582

أولاً : صور عيب عدم الاختصاص

عيب عدم الاختصاص قد يظهر في إحدى صور ثلاث :

أ – صورة عدم الاختصاص الزمـــاني .

ب – صورة عدم الاختصاص الـــمكاني .

ج – صورة عدم الاختصاص الموضوعي .

وسوف نعرض لها بالتتابع في ضوء المبادئ القانونية التي استقرت في قضاء مجلس الدولة المصري بالنسبة لكل صورة كالآتي :

أ – عدم الاختصاص الزماني :

ويقصد بالاختصاص الزماني أن الموظف له الصلاحية القانونية لإصدار القرار في وقت إصداره للقرار [1] ويظهر عدم الاختصاص الزماني في حالتين:

الحالة الأولى :

أن يصدر القرار بعد أن تنتهي وظيفة العضو الذي أصدره [2] وهو ما قررته محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها (إن مبدأ الاختصاص من حيث الزمان باعتباره عيبا متعلقا بالنظام العام – لا يمكن الاتفاق على مخالفته، وإن جزاء الإلغاء آيته ألا يباشر الموظف اختصاص وظيفته بعد الأجل الذي يجوز له فيه ذلك ، وينتهي ذلك الأجل إما بنقل الموظف، أو ترقيته، أو فصله وإبلاغه القرار الخاص بذلك، وإلا تجاوز اختصاصه وتعداه إلى اختصاص خلفه) [3] .

[1]- د. أنور أحمد رسلان – مرجع سابق- ص 515و516

[2]- د. مصطفى أبو زيد فهمي- مرجع سابق- ص 668

[3]- حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ 1955/5/11- المجموعة س 9 ص 423 والمشار إليه في مرجع م. حمدي ياسين عكاشة - مرجع سابق – ص 618

الحالة الثانية :

القرار الصادر بعد الميعاد الذي حدده القانون [1] ، إلا أننا باستقرائنا لأحكام المحاكم الصادرة بهذا الشأن لم نجد ما يفيد بطلان هذه القرارات ، التي قد أصدرت بعد الميعاد الذي حدده القانون إذا لم يرتب القانون جزاء – كالبطلان – لها بعـد صدورها ، ومن أمثلة ذلك حكم محكمة القضاء الإداري الذي قالت فيه (إن المادة 15 من القانون رقم 318 لسنة 1952م في شأن التوفيق والتحكيم في منازعات العمل تنص في فقرتها الأولى بأن تنظر هيئة التحكيم في النزاع المعروض عليها وتفصل فيه في مدة لا تجاوز شهراً من بدء نظره ، وقصد الشارع من تحديد هذا الميعاد هو سرعة الفصل في النزاع منعا لتطوره واستحكامه وتصادم الفريقين؛ مما يؤدي إلى التصادم واضطراب الأمن، فإن تجاوزت هيئة التحكيم هذا الميعاد لسبب كثرة المنازعات وتشعبها وعدم كفايته لإتمام بحث الموضوع ، فإنه لا يمكن القول بأن هذا يعتبر سببا لبطلان القرار ، إذ لا بطلان بغير نص، ولم يرتب المشرع أي جزاء على عدم التزام هذا الميعاد ، كما أن عدم التزامه لا يخرج النزاع من اختصاص هيئة التحكيم إذ الولاية لا تتقادم) [2] .

وهذا أيضا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية بأن (ما ورد من أحكام في قانون النقل على الطرق بشأن التزام اللجنة الفرعية بالنظر في طلبات الترخيص في مواعيد معينة ، لا يترتب عليه بطلان قرار اللجنة، إذا لم يصدر القرار في المواعيد المذكورة، إذ إن تحديد المواعيد لا يعدو أن يكون مجرد توصية من المشرع لتنظيم العمل في تلك المواعيد، وحث على إتمامه خلالها بقدر الإمكان) [3].

---

[1]- د. مصطفى أبو زيد فهمي- مرجع سابق- ص 669

[2]- حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 4436 لسنة 7 ق لمجموعة السنة 9 ص 423 والمشار إليه في مرجع م.حمدي ياسين عكاشة - مرجع سابق – ص670

[3]- عدل عليا: 63/75 والمشار إليه في مرجع د. عمر الشوبكي – مرجع سابق - 284

ب - عدم الاختصاص المكاني

ويقصد به أن يصدر أحد رجال الإدارة قرارا يمتد أثره إلى خارج الحدود الإقليمية الموضوعة لمزاولة اختصاصه ، ذلك أنه إذا كان لبعض رجال الإدارة أن يمارسوا اختصاصهم على إقليم الدولة كله كرئيس الدولة ، ونوابه والوزراء ونوابهم كل فيما يدخل في اختصاصه ، فإن المشرع كثيرا ما يحدد النطاق المكاني الذي لا يجوز لرجل الإدارة أن يتعداه حين يمارس اختصاصه [1] .

وهذا ما بينته محكمة القضاء الإداري المصرية حينما أعلنت أن (الاختصاص لكل موظف إنما هو منوط بالمكان المعين له؛ ومن ثم لا يجوز لأي موظف تخطي حدود هذا الاختصاص، إلا بتكليف من الجهة القائمة على شؤون المرفق ، ويشترط أن يكون حلول الموظف محل زميله المختص في حال غيابه عن عمله ، وأن تعين هذه الجهة من يقوم بالعمل مكان الموظــف الأول). [2]

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في الأردن بقولها إن (صلاحية المجلس البلدي المحصورة في رعاية المصالح الخاصة بمنطقة البلدية ، لا تحول دون قيام المجلس البلدي بأعمال خارج منطقته، شريطة أن يظل نطاقها محصوراً ضمن دائرة تأمين مصالح السكان المحليين القاطنين ضمن منطقة البلدية) [3] .

ج - عدم الاختصاص الموضوعي

ويقصد به أن يصدر موظف أو هيئة قرارا من اختصاص موظفٍ أو هيئة أخرى [4] ، ويتخذ هذا النوع من عدم الاختصاص صورتين هما [5] :

الصورة الأولى : (عدم الاختصاص الموضوعي الجسيم) .

الصورة الثانية : (عدم الاختصاص الموضوعي البسيط) .

1- د.سليمان الطماوي- مرجع سابق- ص 247 وكذلك م.حمدي ياسين عكاشة - مرجع سابق – ص 621

2- حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ 1968/11/27 – مجموعة الثلاث سنوات – ص 415 والمشار إليه في مرجع م.حمدي ياسين عكاشة - مرجع سابق – ص 622

3- عدل عليا:56/93 مجلة نقابة المحامين العدد 6 السنة 5 ص 405 والمشار إليه في مرجع د. عمرالشوبكي – مرجع سابق- ص 282

4- د.سليمان الطماوي- مرجع سابق- ص 244

5- حمدي ياسين عكاشة - مرجع سابق – ص 622 وما بعدها

وسنتعرض لهاتين الصورتين بشكل موجز مع عرض أهم ما جاء من أحكام هما:

الصورة الأولى :

عدم الاختصاص الموضوعي الجسيم أو ما يسمى (اغتصاب السلطة) [1] وقد قسمها الفقهاء إلى حالات أربع هي [2]:

- الحالة الأولى : حالة القرار الإداري الصادر من فرد عادي ، وهو الشخص الذي لا يمت للوظيفة الإدارية بأية صلة ، وفي هذا قالت محكمة القضاء الإداري المصرية (إن العمل الإداري لا يفقد صفة الإدارية ولا يكون معدوما إلا إذا كان مشوبا بمخالفة جسيمة، ومن صورها أن يصدر القـــرار مــــــن فـــرد عادي)[3] .
- الحالة الثانية : حالة اعتداء الإدارة على اختصاصات السلطة التشريعية ، ومن أهم المبادئ القانونية التي قررها قضاء مجلس الدولة في هذا الشأن ما يلي :

(إن تقرير رئيس مصلحة الضريبة المذكورة بعض القواعد الإجرائية بزيادة بعض أسعار فئة الضريبة على بعض المنتجات دون سند من الدستور أو القانون، فإن ذلك ينطوي على غصب لسلطة التشريع ، الذي أوكل إليه الدستور الاختصاص بفرض الضرائب أو تعديلها أو إلغائها أو الإعفاء منها ، فهو اختصاص محجوز للتشريع دون أي أداة أدنى له لما له من أهمية وتأثير على الحياة العامة والاقتصادية في المجتمع) [4].

- الحالة الثالثة : حالة اعتداء الإدارة على اختصاصات السلطة القضائية ومن أهم ما قرره قضاء مجلس الدولة المصري في هذا الشأن :

(إن قرار النيابة العامة المطعون فيه بإخلاء المدعى وتمكين المستشكل ضده الثاني من العين محل النزاع، إذ صدر من النيابة العامة في غير نطاق وظيفتها القضائية ، لعدم تعلق الأمر بإحدى جرائم الحيازة المنصوص عليها في المادتين 369 ، 370

---

[1]- د.سليمان الطماوي- مرجع سابق- ص 241

[2]- حمدي ياسين عكاشة - مرجع سابق – ص 624

[3]- حكم محكمة القضاء الإداري رقم الدعوى 5/1113ق – 1953/12/16 – 251/120/8 والمشار إليه في مرجع م.حمدي ياسين عكاشة - مرجع سابق – ص 624

[4]- المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم 1055 لسنة 43 ق عليا – 1999/6/27 والمشار إليه في مرجع م.حمدي ياسين عكاشة - مرجع سابق – ص 627

عقوبات، قد انطوي على غصب لسلطـــــة القضاء المدني الذي يختص وحده بالفصل في منازعات الحيازة على ما تقدم قوله؛ ومن ثم يكون القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم الذي ينحدر به إلى درجة الانعدام ، مما يتعين معه الحكم بإلغاء هذا القرار ، وإلزام الجهة الإدارية بالمصاريف) [1] .

- الحالة الرابعة : حالة اعتداء الإدارة على اختصاصات سلطة إدارية لا تمت لها بصلة، وأهم ما قرره قضاء مجلس الدولة المصري في هذا الشأن ما أعلنه من أن (فصل أعضاء مجلس الدولة من الخدمة وفقا لأحكام قانون مجلس الدولة الصادر به القانون رقم 55 لسنة 1959م – الذي صدر في ظله القرار المطعون فيه – إما أن يكون وفقا لحكم المادة 64 من القانون المذكور بالإحالة إلى المعاش، إذا فقد العضو الثقة والاعتبار اللذين تتطلبهما الوظيفة ، والاختصاص منوط بالنسبة للأعضاء غير القابلين للعزل – ومنهم الطاعن – بصدور قرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة لجنة التأديب والتظلمات وبعد سماع أقوال العضو ، وإما أن يكون بالعزل تأديبيا، وتوقيع هذه العقوبة منوطة بلجنة التأديب والتظلمات ، وفقا لحكم المادتين 65 ، 66 من القانون آنف الذكر بعد سماع أقوال العضو والاطلاع على ما يبديه من ملاحظات .

وإذ حدد القانون السلطات المختصة بعزل أعضاء مجلس الدولة تأديبيا، وبإحالة غير القابلين للعزل منهم إلى المعاش، ولم يخول رئيس الوزراء أدنى اختصاص في هذا الشأن ، فإن قراره قد تمخض على ما سلف بيانه ، عن فصل عادي لم تُرَاعَ فيه الإجراءات والضمانات القانونية المقررة لأعضاء مجلس الدولة ، يكون قد انطوي على عدوان جسيم على اختصاص كل من لجنة التأديـــب والتظلمات ورئيس الجمهورية، لينزل بالقرار المطعون فيه إلى حد غصـــب السلطة، وينحدر به إلى مجرد الفعل المادي المعدوم، الذي لا يترتب عليه أي أثر قانوني؛ ومن ثم فلا تلحقه أية حصانة ، ولا يتقيد الطعن فيه بميعـــــاد [2].

---

[1] المحكمة الإدارية العليا-الطعن رقم23/87-1978/6/10-159/23 من مرجع م.حمدي ياسين ص 628-629

[2] المحكمة الإدارية العليا-الطعن رقم 19/43-ق-جلسة1973/6/9-السنة 18ص116، المشار إليه في مرجع م.حمدي ياسين عكاشة- ص 636

الصورة الثانية :

عدم الاختصاص الموضوعي البسيط ، ومن هذا النوع حالات سنقوم بذكرها فيما يلي:

الحالة الأولى : حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية موازية [1] ومن تطبيقاته في أحكام القضاء ما يأتي :

(حيث إنه وقد أصبح المطعون في ترقيته في عداد موظفي الديوان منذ أول يوليو سنة 1952م فما كان يجوز أن تشمل حركة الترقيات التي أجراها السلاح البحري في أبريل سنة 1953م بحسبانه تابعا له، ويكون القرار الصادر من وزير الحربية في 29 ابريل سنة 1953م بترقية المطعون في ترقيته إلى الدرجة الخامسة ، المخصصة لموظفي السلاح البحري ، قد شابه عيب عدم الاختصاص؛ ومن ثم يكون باطلاً لفقدانه أحد مقوماته، ويتعين من أجل ذلك القضاء بالغائه إلغاء كاملاً) [2] .

الحالة الثانية : حالة اعتداء سلطة إدارية أدنى على سلطة إدارية أعلى وهنا يعتدي فيها المرؤوس على اختصاصات رئيسه وسلطاته [3] ، ومن التطبيقات القضائية في هذه الحالة ما قرره مجلس الدولة المصري بقوله (إن قرار الإحالة إلى مجلس التأديب الصادر من وكيل الوزارة المساعد ، والذي يتعين صدوره من وكيل الوزارة هو قرار باطل .. ومن ثم يكون قرار الإحالة إلى المحاكم التأديبية قد صدر معيباً بعيب عدم الاختصاص؛ مما يبطله ويبطل كل الإجراءات التي ترتبت عليه) [4] .

الحالة الثالثة : حالة اعتداء سلطة إدارية أعلى على سلطة إدارية أدنى، وهذه على عكس الحالة السابقة، حيث يخول المشرع للمرؤوس (السلطة الأدنى) اتخاذ القرار من دون معقب عليه من رئيسه الأعلى ، وعندئذ لا يكون للرئيس أن يحل نفسه محل المرؤوس في ممارسة اختصاصه، ولا في تعديل القرار، ما لم ينص القانون على غير ذلك [5] ، ومن تطبيقات

---

[1]- حمدي ياسين عكاشة –مرجع سابق- ص646

[2]- المحكمة الإدارية العليا-جلسة1956/6/16-المجموعة س 1 ص905، المشار إليه في مرجع حمدي ياسين عكاشة - مرجع سابق- ص646 و 647

[3]- د. مصطفى أبو زيد فهمي- مرجع سابق- ص661

[4]- حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ1957/2/20-المجموعة س11ص224 من مرجع م.حمدي ياسين عكاشة - مرجع سابق - ص648

[5]- م.حمدي ياسين عكاشة – -مرجع سابق- ص657

القضاء الإداري المصري في هذا الشأن (أن لجنة الشياخة وفقا لقانون العمد رقم 141 لسنة 1947م هي المختصة بنظر طلب إنشاء مشيخة جديدة ، ومن ثم فإن المديرية لا تملك رفض عرض الأمر على اللجنة) [1] .

ومن تطبيقات ذلك في محكمة العدل العليا الأردنية ما ذهبت إليه في حكمها (إذا أصدر وزير الصحة قراراً من اختصاص طبيب الصحة ، كان القرار مشوبا بعيب عدم الاختصاص) [2] .

الحالة الرابعة : حالة اعتداء هيئة مركزية على اختصاصات الهيئات اللامركزية ، ومن أهم المبادئ التي قررها مجلس الدولة المصري في هذا الشأن أنه (من المسلم به فقهاً وقضاء أن علاقة الحكومة المركزية بالمجالس البلدية والقروية إن هي إلا وصاية إدارية وليس سلطة رياسية؛ وبناء على ذلك فإن الأصل أن وزير الشؤون البلدية والقروية لا يملك بالنسبة لقرارات هذا المجلس سوى التصديق عليها كما هي ، أو عدم التصديق عليها كما هي : دون أن يكون له حق تعديل هذه القرارات) [3].

---

[1]- حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ1958/5/27-المجموعة13،13ص125، المشار إليه في مؤلف م.حمدي ياسين عكاشة- مرجع سابق- 608

[2]- عدل عليا:رقم66/52مجلة نقابة المحامين العدد9 السنة14ص405من مرجع د. عمر الشوبكي-مرجع سابق- – ص280

[3]- حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ1957/6/2-المجموعة س11 ص491 م.حمدي ياسين عكاشة - مرجع سابق- ص661

الفرع الثاني

عيب الشكل

يمكن تعريف عيب الشكل بأنه (عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المقررة في القوانين واللوائح لإصدار القرارات الإدارية سواء أكان ذلك بإهمال تلك القواعد كلية أم بمخالفتها جزئياً) [1] .

والشكل في القرار الإداري هو الصورة التي تفرغ فيها الإدارة إرادتها بإصداره، والأصل أن الإدارة حرة في اختيار شكل إصدار قرارها، ما لم يستوجب القانون شكلاً خاصاً لإصداره [2] .

وهذا ما قررته المحكمة الإدارية العليا المصرية في كثير من أحكامها، ومنها (أن جهة الإدارة غير مقيدة بشكل معين تفصح فيه عن إرادتها الملزمة، ما لم يحتم القانون اتباع شكل خاص بالنسبة لقرار معين؛ ولذلك فقد يكون القرار الإداري مكتوبا كما يكون شفوياً) [3] .

لذلك سنتطرق أولا إلى التسبيب في القرارات الإدارية الضمنية وثانيا في التمييز بين الشكليات الجوهرية والشكليات القانونية .

أولاً : التسبيب في القرارات الإدارية الضمنية

على فرض من القول بأن المشرع قد يشترط التسبيب لبعض القرارات الإدارية ، فعندئذ يصبح هذا الإجراء شكلاً أساسياً في القرار يترتب على إغفاله أو أهماله بطلانه، وعندما يشترط المشرع تسبيب القرار إنما يقصد إحاطة المخاطب به علماً بالأسباب التي بني عليها، والتي دفعت الإدارة إلى إصداره، وهذا ضمانة للمخاطب به ، لأنه يجعله في وضع أفضل عند الطعن على القرار بالإلغاء والتعويض عنه؛ ولذلك يتعين إذا ما لزم التسبيب أن يكون كافياً ومنتجاً في فهم النتيجة التي انتهى إليها القرار، وفي إنزال حكم القانون على مقتضى تلك النتيجـــــة [4] .

---

[1]- د.سليمان الطماوي- ص248

[2]-د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة-مرجع سابق-ص28

[3]- الإدارية العليا طعن1369/10-1965/12/18-189/21/11 من مرجع حمدي ياسين عكاشة - ص487

[4]- حمدي ياسين عكاشة- مرجع سابق – ص488-489

والفرضية التي نحن بصددها وهي أن القرار الضمني هو سكوت الإدارة فترة من الزمن يحددها القانون عن إصدار القرار، فيتحول هذا السكوت – بنص القانون – إلى رفض أو قبول للطلب أو التظلم المقدم إليها بحسب الأحوال – فإذا كان المشرع بمقتضى أحد النصوص قد ألزم الإدارة بتسبيب قرارها عند الضرورة، و التزمت الإدارة الصمت للفترة المحددة قانوناً حتى أصبح صمتها رفضاً للطلب أو التظلم المقدم إليها ، فهل يعد ذلك مخالفة من الإدارة لإجراءات الشكل المنصوص عليها؛ مما يؤدي للمتضرر من رفض الإدارة إلى الطعن على هذا القرار بالإلغاء بمقتضى عدم مراعاة الشكل في القرار الضمني الصادر بالرفض .

ففي حكم لمحكمة القضاء الإداري المصرية وجدنا القاعدة العامة في التسبيب وهي أن التسبيب حين يستوجبه القانون يصبح إجراءً شكليا جوهرياً يترتب على إغفاله بطلان القرار ، إذ إن التسبيب يعد في هذه الحالة من الضمانات الأساسية المقررة للخصوم؛ إذ يمكنهم من مراقبة مشروعية القرار، وتدارك الخطأ الذي شابه، وذلك عن طريق الطعن فيه. ومن أجل هذا استقر الرأي قضاءً على أن التسبيب يجب أن يكون كافياً ومنتجاً في فهم الواقع، وأن يحتوي القرار على أسبابه في صلبه،من دون إحالة قرار إداري آخر أو أوراق أخرى) [1] .

وبناء على ذلك، فإن المشرع إذا طلب التسبيب للقرار الإداري – سواء أكان القرار صريحاً أم ضمنياً – وأغفلت الإدارة ذلك فإن القرار يصبح باطلاً بمقتضى المبدأ الذي أرساه مجلس الدولة المصري في الحكم السابق ، وعليه فإن القرار الإداري الضمني، تعنت الإدارة بداية بسكوتها عن إصداره ، يعد من عيوب الشكل إذا لم تلتزم الإدارة بتسبيب، وهنا يحق للمضرور من سلوك طريق الطعن القضائي على هذا القرار .

[1]- محكمة القضاء الإداري الدعوى رقم 16/170ق-1965/5/11-مجموعة الخمس سنوات ص 547، المشار إليه في مرجع م. حمدي ياسين عكاشة-مرجع سابق- ص440

التمييز بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية

لبيان أهمية التمييز بين الشكليات الجوهرية والثانوية وأثرها في صحة القرار أو بطلانه نطرح ذلك التساؤل:

ما معيار التمييز بين الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية ؟ وما أثر تخلف كل منهما على القرار الإداري ؟

و للإجابة عن الشق الأول من التساؤل ، فإن الشكل يكون جوهريا إذا وصفه القانون صراحة بذلك ، أو إذا رتب المشرع على بطلانه جزاء ً على مخالفته ، أما إذا لم يكن للشكل أثر حاسم في مضمون القرار، ولم يرتب المشرع البطلان جزاءً على مخالفته فإنه يعد شكلاً ثانوياً ، ولا يعد تجاهله مؤشراً في مشروعية القرار [1] .

وبالنسبة للشق الثاني من التساؤل ، المتعلق بأثر تخلف الشكل الجوهري على بطلان القرار الصادر، أو عدم تأثير تخلف الشكل الثانوي على صحة القرار فذلك أمر خاضع لتقدير قاضي الموضوع ، يحدده على ضوء طبيعة كل قرار على حده [2] .

وهذا ما أرسته محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها إن القضاء يفرق (بين الشكل المعتبر بحكم القانون كركن من أركان القرار الإداري، والشكل الذي لا يعدو أن يكون مجرد شرط مطلوب في القرار ، فالعيب في الشكل في الحالة الأولى يولد القرار معدوماً، لأنه يتخذ صورة من صور اغتصاب السلطة ، وفي الحالة الثانية إن كان الشكل شرطا جوهريا لم يكن هناك بد من استيفائه وفقا لما نص عليه القانون، إما في ذات القرار، وإما في تصحيح لاحق ، أما إذا كان غير جوهري فلا يعتبر مؤثرا في صحة القرار وسلامته)[3].

---

[1]- م. حمدي ياسين عكاشة - مرجع سابق – ص 479

[2]- د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة- مرجع سابق- ص 29

[3]- حكم محكمة القضاء الإداري الدعوى رقم 568 / 25 ق – 1972/11/21 السنة 27 ق ص 25، والمشار إليه في مرجع م. حمدي ياسين عكاشة - مرجع سابق – ص 502

الفرع الثالث

عيب مخالفة القانون

ويقصد به العيب الذي يلحق بمحل القرار الإداري ، والمقصود بمحل القرار الإداري أي مضمونه أو منطوقه أو أثره [1] .

ومحل القرار الإداري كما يعرفه الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي هو (الأثر الذي يحدثه هذا القرار في الحالة القانونية القائمة، وذلك بإنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديل مركز قانوني قديم أو إلغائه) [2] .

وقد تطرقت محكمة القضاء الإداري لمدلول – مخالفة القوانين واللوائح – وذلك في قضائها بأن (مدلول مخالفة القوانين واللوائح ليشمل كل مخالفة للقاعدة القانونية بمعناها الواسع و يدخل فيه :

أولاً : مخالفة نصوص القوانين واللوائح .

ثانيا : الخطأ في تفسير القوانين واللوائح أو تطبيقها، وهو ما يعبر عنه رجال الفقه الإداري بالخطأ القانوني .

ثالثاً : الخطأ في تطبيق القوانين واللوائح على الوقائع التي بني عليها القرار الإداري – الخطأ في تقدير الوقائع) [3] .

ويتضح مما تقدم أن رقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بالاختصاص، هي رقابة خارجية بعيدة عن فحوى القرار المطعون فيه ، أما رقابته فيما يتعلق بمخالفة القانون فإنها رقابة موضوعية ، تستهدف مطابقة محل القرار الإداري لأحكام القانون العام [4] .

ويتضح أيضا مما سبق أن مخالفة القرار الإداري للقاعدة القانونية قد يتخذ ثلاث صور هي :

[1]- د.سامي جمال الدين – المنازعات الإدارية – منشأة المعارف- الإسكندرية 1984 – ص 240
[2]- د. مصطفى أبو زيد فهمي- مرجع سابق- ص 722
[3]- حكم محكمة القضاء الإداري – الدعوى رقم 172 وأيضا رقم 1/149ق – 14 /1948/4-س2 ص 526، والمشار إليه في مرجع م. حمدي ياسين عكاشة - مرجع سابق – ص 695
[4]- د.سليمان الطماوي- مرجع سابق- ص 268

أولاً : المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية

وهذه الحالة هي أبسط الحالات في العمل، وما على طالب الإلغاء هنا إلا أن يثبت قيام القاعدة القانونية التي يستند إليها ، وأن الإدارة قد تجاهلت هذه القاعدة كليا أو جزئيا ، فأتت عملا تحرمه تلك القاعدة ، أو امتنعت عن القيام بعمل توجبه والحالات التي قد تنطبق على هذه الصورة كثيرة، ومثالها كما لو قامت الإدارة بعدم تعيين الأول في مسابقة أجرتها، والقانون أو اللائحة توجبها بذلك [1] .

ثانياً : الخطأ في تفسير القاعدة القانونية:

وهذه الصورة أخطر من السابقة؛ لأن الإدارة قد تخرج بعض النصوص عن المعاني التي قصدها المشرع ، ومن أجل ذلك كان للقضاء القول الفصل فيها [2] .

وخطأ الإدارة في التفسير قد يكون مغتفرا، إذا ما كانت القاعدة القانونية غير واضحة تحتمل التأويل ، ولكن الخطأ المقصود هو محاولة الإدارة أن تخرج على أحكام القاعدة القانونية عن طريق التفسير المتعمد؛ [3] وذلك كأن تضيف عقوبات تأديبية جديدة إلى ما سبق وحدده المشرع من عقوبات [4] .

ثالثاً : الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية

وليس هنالك تفسير لخطأ قاعدة قانونية ما ، وإنما تتمثل المشكلة في عدم تطبيق القاعدة القانونية بشكل صحيح ، وذلك كترقية أحد الموظفين على أنه أقدم المرشحين ثم يتبين أن هنالك من هو أقدم منه [5] .

---

[1]- د.سليمان الطماوي-مرجع سابق-ص268
[2]-د.محمد ميرغني خير-مرجع سابق-ص342
[3]- د.سليمان الطماوي-مرجع سابق-ص269
[4]-د.عمر الشوبكي-ص335
[5]- د.محمد ميرغني خير-مرجع سابق-ص342

الفرع الرابع

عيب إساءة استعمال السلطة

ويقصد به (أن يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به) [1] .

وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصرية حيث أعلنت في احد أحكامها بأنه (يكون هناك انحراف في استعمال السلطة إذا اتخذت الإدارة قرارا لحماية أغراض غير التي قصدها الشارع من منحها تلك السلطة) [2] .

و تظهر حالات عيب إساءة استعمال السلطة في صورتين هما :

أولاً : حالة تحقيق أغراض تجانب المصلحة العامة :

وهنا يقوم موظف الإدارة باستغلال سلطته التقديرية لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن الصالح العام ويبدو ذلك في [3] :

أ - استعمال السلطة بقصد الانتقام

فالرئيس الإداري – على سبيل المثال – قد يستهدف من إصداره للقرار ، التنكيل بموظف معين والإضرار به لأسباب شخصية لا علاقة لها بالصالح العام ، وهو بذلك ينحرف بسلطته بسوء استعمالها ، ويصبح قراره معيبا [4] حرياً بالإلغاء. وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها (إن ظروف الحال وملابساته ترشح للاعتقاد بأن الإدارة إذا فصلت المدعي، إنما انساقت إلى ذلك بسبب إصرار العمدة على موقفه من المدعي موقفا لم يصدر منه إلا عن ضغائن شخصية لا تمت للصالح العام بسبب ، ومن ثم يكون القرار المطعون فيه قد وقع مخالفا للقانون) [5] .

---

[1]-سليمان الطماوي--مرجع سابق-ص271
[2]-محكمة القضاء الإداري-جلسة 1955/11/17-س10ص33، والمشار إليه في مؤلف م.حمدي ياسين-مرجع سابق- ص 1226
[3]- م.حمدي ياسين-مرجع سابق- ص1237
[4]-د.مصطفى أبو زيد فهمي-مرجع سابق-ص819
[5]-محكمة القضاء الإداري-جلسة1953/5/6-س7ص1098والمشار اليه في مؤلف م.حمدي ياسين-مرجع سابق- ص2237

ووفقا للمبادئ القانونية العامة التي أقرتها محكمة العدل العليا في الأردن التي قضت (بأن تأمين مظاهر العدالة لا يقل أهمية عن تطبيق العدالة نفسها ، فإنه يتعين على العضو الذي تكون بينه وبين أحد الأفراد من أصحاب الشأن خصومة أن يتنحي، وإن لم يتنح فإن القرار الذي شارك في إصداره يكـــــون باطلاً) [1] .

ب – استعمال السلطة بقصد تحقيق نفع شخصي لمصدر القرار أو لغيره:

وهنا ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصرية في حكمها بأن (نقل الموظف إلى وزارة الأوقاف؛ ليشغل الدرجة الرابعة، والتي ما كان ليحوزها أصلاً لو لم يتبع معه هذا الإجراء، مما يجعل القرار معيباً لانحرافه عن استهداف المصلحة العامة، إلى ترتيب مصلحة شخصية بحته لأحد الأفراد) [2] .

ج – استعمال السلطة تحقيقا لغرض سياسي أو حزبي:

حيث يستعمل موظف الإدارة سلطاته مدفوعا باعتبارات سياسية ، وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها (إن العمدة استدل على أن القرار المطعون فيه – الصادر بفصله – قد صدر لأغراض حزبية ، وأن خصومه تصيدوا له هذه التهم إرضاء لرغباتهم وشهواتهم .. وترى هذه المحكمة كل هذه الشواهد أو ما حواه الملف من توصيات واستدعاءات صادرة من بعض النواب على المدعي .. ما يحول دون اطمئنانها إلى توخي القرار المطعون فيه وجه المصلحة العامة المنزهة عن الميل أو الانحراف .. ومن ثم يكون القرار قد خالف القانون وانحرف عن سنته انحرافا بالغاً) [3] .

---

[1] -عدل عليا قرار رقم 53/26والمشار اليه في مؤلف د.عمر الشوبكي-مرجع سابق- ص364

[2] -محكمة القضاء الإداري –جلسة1953/1/5-س7ص273 والمشار اليه في مؤلفم.حمدي ياسين-مرجع سابق- ص 1238-1239

[3] - محكمة القضاء الإداري –جلسة1953/6/21-س7ص1652،والمشار إالليه في مؤلف م.حمدي ياسين-مرجع سابق- ص 2240

ثانياً : حالة مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف :

وهذه الحالة والصور التي قد تتفرع منها أقل خطورة من سابقتها لأن رجل الإدارة يتصرف في حدود الصالح العام [1] وهي تبدو في الصورة الآتية :

أ- حالة الخطأ في تحديد الأهداف المنوط بالموظف تحقيقها

لموظف الإدارة أهداف مرسومة بمقتضى القوانين واللوائح الداخلية ، يجب عليه الالتزام بها – فالقاعدة إذن أن كل قرار إداري يجب أن يحقق المصلحة العامة ، وبالذات يجب أن يستهدف الهدف نفسه الذي حدده القانون[2]، وبمعنى آخر فإن قاعدة تخصيص الأهداف قد يثور بشأنها عيب إساءة استعمال السلطه إذا قامت الإدارة بتحقيق الصالح العام مع الانحراف عن تحقيق الهدف الذي شرعت السلطة لأجله ، وتطبيقا لذلك ، فقد قضت محكمة القضاء الإداري بأن (صدور قرار إداري بإلغاء زوائد التنظيم منعا للمنازعات .. وإن كان هذا التصرف يؤدي إلى فض المنازعة والتزاحم بين الجارين بشأن شراء الأرض أو الانتفاع بها ، فإنها لا تعدو أن تكون مصلحة خاصة لا يصح أن تضحي من أجلها المصلحة العامة ، وهي تنظيم الشارع وتخليصه من الانبعاج والعيوب الشكلية ، وعلاوة على ذلك فإنه لا يدخل ضمن وظيفة البلدية واختصاصاتها فض المنازعات الخاصة لصيانة الأمن ، بل إن وظيفتها في هذا الشأن هو التنظيم الهندسي للمدينة) [3] .

ثانياً : حالة الخطأ في استعمال موظف الإدارة لوسائل تحقيق الأهداف :

وهنا تطبيق للمثل القائل (الغاية تبرر الوسيلة) ، فإذا قام موظف الإدارة باستعمال وسائل غير مقررة قانوناً ، من أجل تحقيق هدف عام منوط به تحقيقه، فهذا يعد عيباً من عيوب الانحراف في استعمال السلطة، والأصل هو حرية رجل الإدارة في اختيار وسيلة مواجهة الحالة، ما لم ينص القانون على غير ذلك .

ومن الأمثلة القضائية في هذه الحالة ما حكمت به المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها (إذا هددت الإدارة بتطبيق القانون رقم 600 لسنة 1953م عليه وهي تعلم أنه صالح

---

[1]-د.سليمان الطماوي--مرجع سابق-ص277
[2]- د.مصطفى أبو زيد فهمي--مرجع سابق-ص822
[3]-محكمة القضاء الإداري –جلسة 1952/2/24-س6-ص474 ، المشار إليه في مؤلف م.حمدي ياسين-مرجع سابق-1242

لوظيفته .. إذ يكون مسلكها عندئذ معيبا لإساءة استعمال السلطة والانحراف بها ، باستعمال أداة قانونية في غير ما شرعت له) [1] .

المبحث الثاني

مسئولية الإدارة عن عدم تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري الضمني

ذكرنا فيما سبق أن الإدارة قد تتعنت في عدم الرد على الطلب أو التظلم المقدم من أصحاب الشأن ، وقد بينا أن المشرع قد واجه هذا التعنت ببعض النصوص القانونية التي تجعل من هذا التعنت قراراً إدارياً ضمنياً إما بالرفض وإما بالقبول .

وسبب تدخل المشرع هو المحافظة على استقرار المراكز القانونية لأصحاب الشأن، حتى لا يبقوا معلقين تحت رحمة الإدارة التي إن شاءت أجابتهم وإن شاءت رفضت طلباتهم وتظلماتهم وهذا غير جائز .

ونحن بهذا الصدد سنتعرض لحالة تبرز تعنت الإدارة وهي أخطر من الحالة السابقة ، وهي عدم تنفيذ الإدارة للحكم الصادر بإلغاء القرارات الإدارية سواء الصريح منها، أم الضمني، أم غيرهما من القرارات الإدارية الأخرى .

وسبب الخطورة يتمثل في أن الإدارة عند عدم تنفيذها للحكم الصادر عليها تكون قد عطلت جهاز القضاء عن أداء وظيفته ، وتصبح أحكام المحاكم مجرد حبر على ورق .

إلا أن القضاء لا يقف عند هذا الحد ، فعلى سبيل المثال قد يصدر القضاء أحكاماً تصل إلى الحبس بالنسبة للأفراد الذين يتهاونون في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدهم حتى يقوموا بالتنفيذ جبرا .

والسؤال هنا إذا امتنعت جهة الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ في موضوع دعوى إدارية هي طرف فيه ، فما الإجراءات التي يتخذها القضاء بشأنها؟

وقد أجابت عن هذا السؤال محكمة القضاء الإداري المصرية في أوائل الأحكام التي أصدرتها، فرأت في تصرف الوزير الذي امتنع عن تنفيذ الحكم خطأ شخصيا يستوجب مسئوليته عن التعويض المطالب به ، ولا يؤثر في ذلك انتفاء الدوافع الشخصية لديه، أو قوله

[1] -المحكمة الإدارية العليا –جلسة1957/11/9-س3-ص52، والمشار إليه في مؤلف م.حمدي ياسين-مرجع سابق-ص-1245

بأنه يبغي من وراء ذلك تحقيق مصلحة عامة ، ذلك لأن تحقيق هذه المصلحة لا يصح أن يكون عن طريق ارتكاب أعمال غير مشروعـــــة [1] .

ولكي نبين ما الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، حتى نعلم ماهية الخطأ الشخصي في الحكم السابق يجب علينا بيان مسئولية الإدارة على أساس الخطأ، ثم مسئولية الإدارة من دون خطأ،أو ما تسمى بالمسئولية على أساس المخاطر

أولاً : مسئولية الإدارة على أساس الخطأ

تقوم هذه المسئولية على أساس أركان ثلاثة : الخطأ ، و الضرر ، و علاقة السببية ، وتتحدد المسئولية هنا على أساس التمييز بين الخطأ المصلحي (المرفقي) و الخطأ الشخصي[2].

أ – الخطأ المصلحي أو المِرفقي

وهذا الخطأ كما يوحي اسمه هو الخطأ الناتج عن المرفق وينسب إليه، حتى لو كان الذي قام به ماديا هو الموظف . والخطأ في هذه الحالة يأخذ إحدى صورتين إما أن يكون من الممكن نسبته إلى موظف أو موظفين معينين، بحيث يعرف مصدر الفعل الضار الذي أدى إلى مسئولية المرفق ، وإما أن يكون الخطأ منسوبا إلى المرفق من دون إمكانية معرفة مصدر الفعل الضار الذي أدى إلى مسئولية الإدارة. فإذا أمكن إثبات مسئولية المرفق ، فإن الدولة تكون مسئولة بالتعويض عن الضرر الذي أصاب أصحاب الشأن منه .

وللخطأ المرفقي صور تتمثل أهمها في عدم تأدية المرفق للخدمة، أو الإهمال في تأديتها، بالإضافة إلى صور أخرى يعالجها الفقه جميعا في دراسات القضاء الإداري، وليس من المناسب التعرض لها في هذه الدراسة الموجزة.

[1]- مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري – السنة الرابعة-بند303ص956والمشار إليه في مؤلف د..مصطفى أبو زيد فهمي – مرجع سابق- ص255-256

[2]- سليمان الطماوي-مرجع سابق- ص349

ب - الخطأ الشخصي

وهو ما عبرت عنه المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها (إذا تبين أن الموظف العام كان يعمل مدفوعاً بعوامل شخصية، أو كان خطؤه جسيما بحيث يصل إلى حد ارتكاب جريمة تقع تحت طائلة قانون العقوبات .. فإن الخطأ فـــي في هذه الحالة يعتبر خطأ شخصيا، ويسأل عنه الموظف الذي وقع منه الخطأ في ماله الخاص) [1] .

وما يهمنا في هذا الصدد هو الخطأ الشخصي، لأن الموظف المنوط به القيام بتنفيذ الحكم القضائي الصادر في دعوى الإلغاء امتنع عن تنفيذ الحكم ، فإن ذلك يعد خطأ شخصيا، وخصوصاً أنه في قانون العقوبات القطري في المادة (182) منه والتي تنص على أن(يعاقب بالعقوبة المقررة في المادة السابقة بالحبس مدة لا تجاوز سنتين، وبالغرامة التي لا تزيد على ثلاثة آلاف ريال، أو بإحدى العقوبتين كل موظف عام امتنع عمداً ، أو بغير حق، عن تنفيذ حكم أو أمر، صادر من إحدى المحاكم بعد مضي ثلاثين يوماً من إنذاره رسميا بالتنفيذ ، متى كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلا في اختصاصه) [2] .

وأيضا ما نصت عليه المادة (123) من قانون العقوبات المصري التي تنص في الفقرة الثانية منه بقولها (كذلك يعاقب بالحبس والعزل كل موظف عمومي امتنع عمدا عن تنفيذ حكم أو أمر مما ذكر بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره على يد محضر، إذا كان تنفيذ الحكم أو الأمر داخلا في اختصاص الموظـــف) [3] .

وعدم تنفيذ الموظف العام للحكم القضائي الذي يدخل في اختصاصه عقوبة جنائية ، وهذا ما بينته المحكمة الإدارية في حكمها السابق ، حيث اعتبرت الجريمة التي يرتكبها الموظف العام والتي تقع تحت طائلة قانون العقوبات من الأخطاء الشخصية إذا ارتكبها في نطاق الوظيفة، و من ثم يسأل عنه الموظف الذي وقع منه في ماله الخاص .

غير أن مجلس الدولة الفرنسي يرى أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم لا يدخل ضمن المسئولية على أساس الخطأ، كما يراه مجلس الدولة المصري ، وإنما يندرج تحت ما يسمى بالمسئولية من دون خطأ [4].

---

[1]- حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 6 يونيو 1959، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة الرابعة ص2435 والمشار اليه في مؤلف د.أنور أحمد رسلان-مرجع سابق-ص696-697

[2]-مادة رقم 182من قانون العقوبات القطري رقم 11 لسنة 2004

[3]-مادة 143 من قانون العقوبات المصري رقم 58 لسنة 1937

[4]-د.سليمان الطماوي-مرجع سابق-ص382-383

ثانيا : المسئولية دون خطأ (المسئولية على أساس المخاطر)[(1)]

بينا في المطلب السابق أن الأساس في تقدير الخطأ لتقدير المسئولية، وأن الخطأ الشخصي للموظف العام في عدم تنفيذه للحكم القضائي بإلغاء القرار الإداري يستوجب مساءلته في ماله الخاص طبقاً لما سبق بيانه ، ولكن المسئولية في هذا الفرض تقوم على ركنين فقط، هما: الضرر، وعلاقة السببية بين نشاط الإدارة في ذاته وبين الضرر، من دون حاجة إلى إثبات أن ذلك النشاط كان منطويا على خطأ ثابت أو مفترض، لأن المسئولية تقوم هنا على أساس تعويض الضرر في ذاته، وليس على الخطأ كما هو الحال بالنسبة لحالة المسئولية على أساس الخطأ [(2)] .

وقد عرفت الأردن مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر في مجال واحد فقط هو مجال الإستملاك([3]) ، فقررت محكمة التمييز الأردنية تعويض الأضرار التي لحقت بالأرض نتيجة فتح الشارع حتى وإن لم يستملك منها أي جزء([4]).

ونحن نكتفي بالقول هنا إن المسئولية على أساس الخطأ دليلُ أقوى لقيام الخطأ الشخصي عند عدم تنفيذ الأحكام القضائية من قبل موظف الإدارة؛ وذلك باعتباره جريمة جنائية كما سبق ذكره، أما بالنسبة للمسئولية من دون خطأ فنحن وإن كان لا يوجد في الأحكام القضائية أو التشريعات محل الدراسة ما يدل على تطبيقها في هذه الحالة إلا أننا نميل إلى إدخال الإدارة إلى جانب الموظف المنوط به تنفيذ الحكم القضائي للتعويض عن الضرر الذي لحق صاحب الشأن ، جبرا للضرر الحاصل عن عدم تنفيذ الحكم القضائي ، ذلك لملاءمة الإدارة ، كما يعود أيضاً إلى اعتبار تعويض الإدارة له بسبب القرار الإداري الصادر، والذي حكم بالغائه ، أي – بمعنى آخر– لولا وجود الموظف العام على رأس وظيفته (المرفق العام)، ما استطاع الإضرار بصاحب الشأن، من دون إثبات خطأ الإدارة في ذلك.

---

[1]- د.سليمان الطماوي--مرجع سابق-ص382

[2]- د.سليمان الطماوي-مرجع سابق- ص 372

3- د.علي خطار شطناوي – مسؤولية الإدارة العامة عن أفعالها الضارة – دار وائل للنشر- الطبعة الأولى سنة 2008

4- تمييز حقوق ، قضية رقم 2002/199 ، تاريخ 2002/2/18 ، منشورات مركز عدالة والمشار اليها في المرجع السابق.

الخاتمة والتوصيات

خلصنا في دراستنا إلى تحديد مفهوم القرار الإداري الضمني وإلى أنه قرار افترضه المشرع افتراضاً وذلك استناداً لواقعه معينة هي سكوت الإدارة وصمتها فترة زمنية يحددها القانون، يصبح بعدها هذا الصمت وذلك السكوت قبولاً أو رفضاً بحسب الأحوال طبقاً لما قرره المشرع في هذا الشأن وأوردنا تعريفات الفقهاء للقرار الإداري الضمني وكيفية الاستدلال عليه من خلال القرائن والملابسات القانونية والقضائية وذلك من الفصل الأول من الدراسة وعرضنا لأمثلة للقرار الإداري الضمني من كل من جمهورية مصر العربية والأردن ودولة قطر. ومن تلك الأمثلة الاستقالة الضمنية في قانون العاملين المدنيين بالدولة في جمهورية مصر العربية الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1978 وتعديلاته والتي ورد النص عليها بالمادة 97 من ذلك القانون.

وكذلك اعتبار سكوت جهة الإدارة بمثابة قبول وموافقة على طلب ترخيص البناء حسبما ورد بقانون توجيه وتنظيم أعمال البناء رقم 108 لسنة 1976 كما عرضنا للاستقالة الضمنية من قانون الخدمة المدنية القطري.

كما عرضنا للاستقالة الضمنية في نظام 48 لسنة 2003 الخاص بنظام الهيئة التدريسية في الجامعة الأردنية وكذلك الاستقالة الضمنية في نظام الخدمة المدنية الأردني من 30 لسنة 2007 وذلك تبيانا لأوجه المقارنة بين تلك الأنظمة القانونية المتشابهة في هذا الخصوص.

ثم تناولنا شروط القرار الإداري الضمني وعرضنا لثلاثة شروط أولها التزام الإدارة الصمت نحو ما قدم إليها من طلبات أو تظلمات وثانيها أن تكون صلاحية الإدارة حول المسألة

المعروضة تقديرية وليست مقيدة وثالثها مضى الفترة الزمنية التي يحددها القانون لاعتبار سكوت وصمت الإدارة بمثابة رفض ، كل ذلك من مبحث أول.

ومن المبحث الثاني قمنا بشرح أوجه الاختلاف والتمييز بين القرار الإداري الضمني وبعض صور القرارات الإدارية الأخرى التي قد تختلط به فلا بد أن تتوافر شروط وجود القرار الإداري الضمني التي سردناها في المبحث الأول مجتمعة فإن تخلف احدها نكون أمام صور أخرى للقرار الإداري غير القرار الإداري الضمني .

وأوضحنا من الدراسة في هذا المبحث في مطلب أول أوجه تمييز القرار الإداري الضمني عن القرار الإداري السلبي.

فعرفنا القرار الإداري السلبي حسبما استقرت عليه أحكام القضاء الإداري وعرضنا لعناصر القرار الإداري السلبي وشروطه وهي:

أولاً: امتناع الإدارة أو رفضها إصدار القرار الذي يلزمها القانون بإصداره.

ثانياً: وجود التزام على جهة الإدارة بإصدار القرار "سلطة مقيدة".

ثالثاً: عدم تحديد ميعاد معين للإدارة لإصدار القرار الإداري.

وهو شرط جوهري يبرز أوجه الاختلاف بين القرار الإداري السلبي والقرار الإداري الضمني.

ثم عرضنا لبعض أحكام القضاء الإداري المصري من شأن تعريفها للقرارات الإدارية السلبية.

ثم تناولنا في الدراسة إلقاء الضوء على أوجه الاختلاف بين القرارات الإدارية السلبية، والقرارات الإدارية الضمنية في ضوء أحكام القضاء الإداري لمجلس الدولة المصري وعلى الأخص مواعيد الطعن في كل منهما ، فالميعاد يكون مفتوحاً في القرارات السلبية باعتبار

القرار مستمراً أما في القرار الضمني فإنه مقيد موعد معين يحدده القانون وبمعنى آخر فإن هذا الميعاد يحصن القرار ضد الإلغاء ويحكم بعدم قبول الطعن لرفعه بعد الميعاد المقرر قانوناً.

ثم أوضحنا من مطلب ثان أوجه الفرق والاختلاف بين القرار الضمني والقرار الصريح ، حيث عرضنا لتعريف القرار الإداري الصريح في ضوء الفقه والقضاء في كل من مصر والأردن وشرحنا شروط وجود القرار الإداري الصريح لإبراز أوجه الاختلاف والتمييز بينه وبين القرار الإداري الضمني.

وفي الفصل الثاني قمنا بعرض الجوانب الإجرائية للطعن من القرار الإداري الضمني حيث عرضنا في المبحث الأول للعلاقة بين القرار الإداري الضمني والتظلم الإداري وقمنا بالشرح في مطلب أول بشرح التظلم الوجوبي وفي مطلبٍ ثانٍ بشرح التظلم الاختياري في القرار الإداري.

وذلك بعد عرضنا لتعريف التظلم الإداري من القرارات الإدارية والحكمة منه وشكل التظلم وأوردنا أمثلة لحالات التظلم اختيارياً وأوضحنا أنه من تلك الحالات لذوي الشأن حق اللجوء إلى القضاء مباشرة دون تقديم التظلم لجهة الإدارة.

وبينا كيفية حساب مواعيد التظلم ومواعيد الطعن من القرار الضمني ثم تناولنا ماهية التظلم الوجوبي وشروطه وهو ذلك التظلم الذي يوجب القانون تقديمه قبل رفع الدعوى واللجوء إلى القضاء وإلا حكم بعدم قبول الدعوى وأوردنا أمثلة على ذلك منها ما نصت عليه المادة 12 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 والحالات التي تضمنتها تلك المادة والحكمة من التظلم الوجوبي في تلك الحالات وهي الرغبة في تقليل المنازعات والدعاوى التي ترفع أمام القضاء الإداري حيث من الممكن حلها دون اللجوء إلى القضاء كما

يؤدي الحل الودي للمنازعات إلى إقامة علاقة طيبة بين جهة الإدارة والعاملين فيها مما يؤدي إلى تأدية العمل بأحسن وجه والنهوض بالجهاز الإداري للدولة ، وأوردنا بالدراسة حالات لا يكون هناك جدوى فيها من التظلم ثم شرحنا شروط التظلم القاطع للميعاد وأولها أن يكون التظلم مقدماً إلى الجهة الإدارية المختصة وثانيها أن يكون التظلم من قرار قابل للتظلم منه وثالثها تقديم التظلم بعد صدور القرار ورابعها تقديم التظلم خلال ميعاد الطعن بالإلغاء. ، والشرط الخامس أن يكون التظلم حقيقياً واضح المعنى والمدلول على إرادة من صدر بحقه القرار بالاعتراض عليه غير مبهم الأسباب والاسانيد التي يبنى عليها ، والشرط السادس أن يكون التظلم مجدياً في تحقيق الآثار المرجوة منه فإن كانت جهة الإدارة قد استنفذت ولايتها بمجرد إصدار القرار فإن التظلم يفقد جدواه ويصبح غير ذي قيمة أيضاً قد تعلن الإدارة سلفاً أنها لن تبحث عن التظلمات في قراراتها وتصمم عليها ومن هذه الحالات على ذوي الشأن اللجوء مباشرة إلى القضاء دون أن تتعرض طعونهم للحكم فيها بعدم قبولها لرفعها قبل تقديم التظلم لجهة الإدارة.

وفي المبحث الثاني عرضنا لحساب مواعيد الطعن في حالات القرار الصريح والقرار الضمني والقرار السلبي ومتى يبدأ الميعاد ومقدار الميعاد وطريقة حسابه بالأيام من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 مقارنة بالقانون الأردني والقانون القطري رقم 7 لسنة 2007م بشأن المنازعات الإدارية وأوردنا من الدراسة نماذج من أحكام القضاء الإداري في هذا الشأن ثم أوضحنا قواعد امتداد ميعاد الطعن إذا صادف اليوم الأخير عطلة رسمية وهي امتداد الميعاد إلى أول يوم عمل تالٍ للعطلة الرسمية أما إذا وقعت العطلة الرسمية خلال الميعاد فلا أثر لذلك ولا يمتد الميعاد إنما ينتهي بنهاية اليوم الأخير منه وأوضحنا من الدراسة الفرق بين وقف الميعاد وانقطاعه ، والإحالة إلى القواعد العامة من قانون المرافعات المدنية

والتجارية في هذا الشأن في القانون المصري والقانون القطري وإلى قانون أصول المحاكمات المدنية في القانون الاردني وهو القانون المقابل لقانون المرافعات المدنية والتجارية وأوضحنا في الدراسة اختلاف الميعاد في القانون المصري والقطري عنه من القانون الأردني حيث أنه في مصر وقطر ورد النص على وجوب انقضاء 60 يوما في حين نص القانون الأردني على وجوب انقضاء 30 يوماً من تاريخ تقديم التظلم وساير المشرع القطري القانون المصري ونظيرهما الأردني من تحديد ميعاد الطعن بستين يوماً ، وعرضنا نماذج لأحكام من القضاء الإداري في مصر وفي الأردن بهذا الشأن.

وفي الفصل الثالث عرضنا في الدراسة لأوجه الرقابة على القرار الإداري الضمني وفي المبحث الأول عرضنا لخضوع الطعن على القرار الضمني للشروط الشكلية والموضوعية لدعوى الإلغاء والشروط الشكلية تتمثل في القرار المطلوب إلغاؤه والصفة والمصلحة من رافع الدعوى وميعاد الطعن وانتفاء طريق الطعن المقابل أما الشروط الموضوعية فهي توافر عيب من عيوب القرار الإداري وهي عيب الشكل والإجراءات وعيب عدم الاختصاص وعيب مخالفة القانون وأخيراً عيب إساءة استعمال السلطة وأوردنا تطبيقات من أحكام القضاء الإداري في هذا الشأن في مصر وفي الأردن على حد سواء.

وفي المبحث الثاني عرضنا مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري الضمني وأوضحنا في الدراسة مدى أهمية تنفيذ الأحكام القضائية متى صارت واجبة النفاذ وأن عدم تنفيذ الأحكام القضائية يهدد أهميتها ، حيث يفقد حق التقاضي غايته وقد عالج المشرع امتناع الجهات الإدارية عن تنفيذ الأحكام القضائية فجعل الامتناع عمداً عن تنفيذها جريمة يعاقب عليها الموظف العام الممتنع الذي يدخل من اختصاصه التنفيذ ومسؤولية الوزير

المختص أو الممثل القانوني للشخص الاعتباري العام وإلزامه بالتعويضات عن الضرر الذي ينشأ بسبب عدم تنفيذ الأحكام القضائية.

وأوردنا من الدراسة تفرقه بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي ، ثم مسؤولية الإدارة بدون خطأ على أساس المخاطر.

ورأينا أنه من العدالة تضامن الإدارة مع الموظف المنوط به تنفيذ الحكم القضائي من دفع التعويض للمضرور بسبب عدم تنفيذ الحكم القضائي لإعتبارات تتصل بملاءة جهة الإدارة من ناحية وباعتبار أن الوظيفة والعمل لدى الجهة الإدارية كانت من الأسباب التي جعلت الموظف يمتنع عن التنفيذ (بمعنى آخر) لولا وجود الموظف على رأس وظيفته لما تمكن من إلحاق الضرر بالمحكوم له ضد الجهة الإدارية نتيجة عدم تنفيذه الحكم الصادر لصالحه.

وخلصنا من الدراسة إلى أن القرار الإداري الضمني صورة من صور القرارات الإدارية يخضع لما تخضع له سائر القرارات الإدارية الأخرى من شروط للطعن عليها بالإلغاء وإن اختلف وتميز عن القرارات الإدارية الأخرى الصريحة منها أو السلبية.

وأن الجهة الإدارية مسؤولية عن تعريض الضرر الذي تسببه قراراتها الإدارية المعيبة كما أنها أيضاً مسئولة عن تعويض الضرر الناجم عن عدم تنفيذ الأحكام الصادرة بإلغاء تلك القرارات.

التوصيات:

وفي ختام دراستنا نتوجه إلى المشرع القطري ونهيب به العمل على تعديل قانون المنازعات الإدارية رقم 7 لسنة 2007م بالنص على إنشاء دائرة لمحكمة التمييز لنظر الطعون الخاصة بالمنازعات الإدارية التي تعرض على محكمة التمييز وذلك لإرساء مبادئ في شأن المنازعات الإدارية على غرار المبادئ التي ترسيها المحكمة الإدارية العليا المصرية كما نأمل في

المستقبل فصله عن القضاء العادي فالنظام الوليد بدولة قطر أفرد دوائر لنظر المنازعات الإدارية في المحاكم العادية وهي خطوة جيدة من إفراد قضاء متخصص لنظر المنازعات الإدارية ونأمل أن تتلوها خطوات نحو إنشاء مجلس الدولة القطري بهيئة قضاء إداري على غرار مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري.

كما نوصي بالأخذ بنظام التسوية الودية للمنازعات الإدارية أو حتى بعضها أو في حدود معينة حسبما يقرره القانون الذي يصدر في هذا الشأن وذلك بإنشاء لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي برئاسة قاضٍ لتسوية المنازعة قبل اللجوء إلى القضاء وقد يترتب على الأخذ بهذا النظام إنهاء العديد من المنازعات الإدارية بطريقة ودية وذلك بموافقة الجهة الإدارية وذوي الشأن على التسوية.

كما نوصي بالأخذ بمواعيد قصيرة للتظلم والطعن في القرارات الإدارية ويحسن الأخذ بميعاد الثلاثين يوماً كما هو متبع في القانون الأردني ، وهو ما يتماشى مع عصر الساعة وما تشهده دولة قطر من سرعة التطور والنمو ويسر وسهولة المواصلات والعمل على سرعة حسم المنازعات مما يؤدي إلى الاستقرار وتسريع الإستثمار.

كما نهيب بالمشرع القطري تشديد وتغليظ العقوبة على جريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية ومضاعفتها في حالة امتناع الجهة الإدارية عن تنفيذ الأحكام التي تصدر ضدها وهي من المفترض أنها تعين على تنفيذ الأحكام بما لها من سلطة عامة مع شمولية جهة الإدارة التضامنية مع الموظف التابع لها لتعويض المضرور من جراء الامتناع عن تنفيذ الحكم

الصادر ضد الجهة الإدارية ولو كان الخطأ شخصياً وتجد هذه المسؤولية أساسها في فكرة الكفيل المتضامن كفالة مصدرها القانون ، لأن الموظف لم يكن ليقع منه الخطأ لولا أنه على رأس عمله لدى الجهة الإدارية إبان ارتكابه الخطأ الشخصي.

قائمة المراجع

المصادر الفقهية:

د. احمد سلامة بدر– **إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة** – دار النهضة العربية 2003.

د. أحمد محمود جمعة – **اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الإدارية للأفراد وتطبيقها في العمل** – منشأة المعارف : الإسكندرية 1988 .

د. أنور أحمد رسلان – **وسيط القضاء الإداري**- دار النهضة العربية1999-

المستشار. حمدي ياسين عكاشة **موسوعة القرار الأداري في قضاء مجلس الدولة** - دار أبو المجد للطباعة بالهرم 2001.

د. خالد الزبيدي– **القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء الإداري**–مجلة الحقوق-العدد3-السنة30-مجلس النشر العلمي-جامعة الكويت-2006 .

د.رأفت فودة-عناصر **وجود القرار الإداري-دراسة مقارنة** - المؤسسة الفنية للطباعة والنشر 1990.

د. رجب محمود طاجن – بحث حول القرارات الإدارية - بحث مقدم لمعهد الدراسات القانونية والقضائية – وزارة العدل بدولة قطر .

د.سامي جمال الدين – **المنازعات الإدارية** – منشأة المعارف : الإسكندرية 1984-

د. سامي جمال الدين . **قضاء الملائمة والسلطة التقديرية للإدارة** . القاهرة–مطبعة أطلس 1992

د. سعد عصفور و د.**محسن خليل – القضاء الإداري** – منشأة المعارف بالأسكندرية .

د.سليمان الطماوي – **القضاء الإداري** – الكتاب الأول – قضاء الإلغاء طبعة 7 دار الفكر العربي : القاهرة 1996م .

د. سليمان الطماوي – **النظرية العامة للقرارات الإدارية** – دراسة مقارنة – ط 4 .

د. صبري محمد السنوسي – **الإجراءات أمام القضاء الإداري** 1988م-

د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة –**الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري و تأديب الموظف العام**-دار الفكر والقانون بالمنصورة 2005م-

د.عبد الفتاح حسن-**القضاء الإداري-قضاء الإلغاء**-طبعة1979-

د. عمر محمد الشوبكي – **القضاء الإداري** – دراسة مقارنة – الجزء الأول – مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع- عمان .

د. علي خطار شطناوي – **موسوعة القضاء الإداري** – الجزء الأول – دار الثقافة للنشر والتوزيع 2004 .

د.علي خطار شنطاوي– **صمت الإدارة العامة**– مجلة دراسات– مجلد27 – عدد2 تشرين ثاني– بحث مقدم إلى الجامعة الأردنية 1999

فؤاد احمد عامر – **ميعاد رفع دعوى الإلغاء** – دار الفكر الجامعي 2001 م-

د.فؤاد العطار – **القضاء الإداري** – دراسة مقارنة – دار النهضة العربية سنة 1968-

د. محمد عبدالسلام مخلص – **نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء** – دار الفكر العربي 1981-

د.محمد كامل ليله – **الرقابة على أعمال الإدارة-الرقابة القضائية**- دار النهضة العربية 1986-

أ.د. محمد ماهر أبو العينين – **الوسيط في شرح اختصاصات مجلس الدولة وفقا لأحكام المحكمة الإدارية العليا والنقض والمحكمة الدستورية العليا حتى بداية القرن 21** – الجزء الأول.

د. محمد ميرغني خيري– **مجلس الدولة وقضاء الإلغاء**- الجزء الأول 1989-

أ.د.محمود عاطف البنا ، **الوسيط في القضاء الإداري** 1990.

أ.د.مصطفى أبو زيد فهمي –**القضاء الإداري ومجلس الدولة**– ط5- دار الجامعة الجديدة للنشر 2004-.

د . نواف كنعان – **القانون الإداري** – الكتاب الثاني –دار الثقافة : عمان 2003

د. نواف كنعان– **القضاء الأداري**– دار الثقافة : عمان 2002 .

التشريعات:

1. قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (26) لسنة 1952 ، وقانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (12) لسنة 1989 ، وقانون محكمة العدل العليا الأخير رقم (11) لسنة 1992 وقانون رقم (17) لسنة 2001 وتعديلاته وأخرها قانون رقم 31 لسنة 2008 (الأردن).

2. قانون مجلس الدولة بجمهورية مصر العربية رقم 47 لسنة 1972

3. قانون رقم (7) لسنة 2007 الذي بموجبه تم انشاء الدائرة الإدارية (قطر)

المجلات القانونية:

1.مجلة هيئة قضايا الدولة، تصدر عن هيئة قضايا الدولة بجمهورية مصر العربية.

2.مجلة الدراسات القانونية والقضائية ، تصدر عن وزارة العدل في دولة قطر.

3.مجلة الحقوق تصدر عن مجلس النشرالعلمي بجامعة الكويت.

*** مجموعة الأحكام القضائية:**

1. المستشار حسن الفكهاني ، د. نعيم عطية ، د. عبد المنعم بيومي، الموسوعة الإدارية الحديثة في مبادىء المحكمة الادارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة، من عام 1993– 1997.

2. المستشار علي الدين زيدان، المستشار محمد السيد أحمد، الموسوعة الشاملة في شرح القانون الإداري ج1، القرارات الإدارية، المكتب الفني للإصدارات القانونية ، القاهرة، بلا سنة نشر.

3. المحامي محمد خلاد، المبادىء القانونية لمحكمة العدل العليا من بداية عام 1972 إلى نهاية عام 1986 ج2 وكالة التوزيع الأردنية، عمان، 1987.

4.د. معوض عبد التواب ، الموسوعة النموذجية في القضاء الإداري، ط1، مكتبة عالم الفكر والقانون للنشر والتوزيع، القاهرة، 2003.